



DIAGNÓSTICO DEL
SISTEMA DE PENSIONES
EN EL SALVADOR
(1998-2010)

Carmelo Mesa-Lago

Estudios sobre políticas públicas No. 1



**DIAGNÓSTICO DEL
SISTEMA DE PENSIONES
EN EL SALVADOR
(1998-2010)**

Carmelo Mesa-Lago

**Catedrático Distinguido Emérito de Economía
Universidad de Pittsburgh**

©Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).
Todos los derechos reservados.

Esta investigación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank. www.idrc.ca/thinktank

Las opiniones expresadas en esta obra son de la exclusiva responsabilidad del autor, y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO), del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), ni de la Iniciativa Think Tank (ITT).

ISBN: 978-99923-29-37-5

Primera edición, julio de 2011.

Impreso en los talleres de GRAFIKA Imprenta y Diseño.
700 ejemplares.

San Salvador, El Salvador, Centroamérica.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Abreviaturas | 5 |
| Lista de cuadros | 6 |
| Lista de gráficas | 7 |
| Presentación | 9 |
| Agradecimientos | 11 |
| I. Introducción | 13 |
| II. Diagnóstico | 15 |
| 2.1. Organización y unidad | 16 |
| 2.2. Cobertura de la PEA y los adultos mayores | 18 |
| 2.3. Suficiencia de las pensiones | 26 |
| 2.4. Solidaridad social y equidad de género | 32 |
| 2.5. Eficiencia y costo administrativo moderado | 37 |
| 2.6. Sostenibilidad financiera-actuarial | 42 |
| III. Logros y retos | 59 |
| 3.1. Unidad | 59 |
| 3.2. Cobertura | 59 |
| 3.3. Suficiencia de las pensiones | 59 |
| 3.4. Solidaridad social y equidad de género | 60 |
| 3.5. Eficiencia y costo administrativo | 61 |
| 3.6. Sostenibilidad financiera-actuarial | 62 |
| IV. Recomendaciones de políticas | 65 |
| 4.1. Conveniencia de una re-reforma y su modelo | 65 |
| 4.2. Integración del sistema | 66 |
| 4.3. Extensión de la cobertura | 67 |
| 4.4. Modificaciones en las pensiones | 69 |
| 4.5. Incremento en solidaridad social y equidad de género | 71 |
| 4.6. Mayor eficiencia y reducción del costo administrativo | 71 |
| 4.7. Reforzamiento de la sostenibilidad financiera-actuarial | 73 |
| Referencias | 77 |
| Anexo: Análisis de regresión | 82 |
| Lista de personas entrevistadas | 84 |

ABREVIATURAS

| | |
|-----------------|--|
| AFP | Administradora de Fondos de Pensiones |
| AIOS | Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones |
| BCR | Banco Central de Reserva |
| BMI | Banco Multisectorial de Inversiones |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CIAP | Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones |
| CIP | Certificado de Inversión Previsional |
| CPC | Capitalización Parcial Colectiva |
| CT | Certificado de Traspaso |
| CTC | Certificado de Traspaso Complementario |
| DGT | Dirección General de Tesorería |
| DIGESTYC | Dirección General de Estadística y Censo |
| EHPM | Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples |
| FISDL | Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local |
| FOP | Fideicomiso de Obligaciones Previsionales |
| INPEP | Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos |
| IPC | Índice de Precios al Consumidor |
| IPSFA | Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada |
| INSAFORP | Instituto Salvadoreño de Formación Profesional |
| ISSS | Instituto Salvadoreño del Seguro Social |
| PBU | Pensión Básica Universal |
| PEA | Población Económicamente Activa |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| SAP | Sistema de Ahorro para Pensiones |
| SBR | Salario Básico Regulador |
| SSF | Superintendencia del Sistema Financiero |
| SP | Superintendencia de Pensiones |
| SPP | Sistema de Pensiones Público |

LISTA DE CUADROS

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Grado de privatización, modelos y características de sistemas de pensiones públicos y privados, y sus reformas en América Latina, 2010 | 16 |
| 2. | Cobertura de la PEA por pensiones contributivas, basada en estadísticas de cotizantes del SAP, SPP y total, El Salvador, 1998-2010 (en porcentajes) | 19 |
| 3. | Cobertura de la PEA y la población de 65 años y más por pensiones contributivas, basada en encuestas, El Salvador, 1998-2008 (en porcentajes) | 19 |
| 4. | Cobertura de la PEA por el SAP basada en afiliados y cotizantes activos, y afiliados que cotizan, El Salvador, 1998-2010 (en porcentajes) | 21 |
| 5. | Sector informal e incidencia de pobreza, El Salvador, 1999-2009 (en porcentajes) | 24 |
| 6. | Monto promedio mensual de las pensiones contributivas totales, de vejez e invalidez, en SPP y SAP, El Salvador, 2001-2010 (en dólares) | 27 |
| 7. | Ajuste a la inflación de las pensiones en SPP y SAP, El Salvador, 1998-2010 (en dólares) | 30 |
| 8. | Desigualdades en la cobertura de la población de 65 años y más, por ubicación, ingreso, educación, y género, El Salvador, 1998-2008 (en porcentajes) | 33 |
| 9. | Desigualdades en la cobertura de la población de 65 años y más por ubicación, ingreso, educación y género, El Salvador, 1998-2008 | 33 |
| 10. | Distribución porcentual del número de pensionadas en el SPP y el SAP, El Salvador, 2000-2010 (respecto al total de pensionados -hombres y mujeres- a diciembre) | 36 |
| 11. | Pensiones mensuales promedio de hombres y mujeres en el SAP y el SPP, El Salvador, 2004 y 2010 (en dólares) | 36 |
| 12. | Competencia en el SAP, El Salvador, 1998-2010 | 38 |
| 13. | Costo administrativo y depósito en el SAP, El Salvador, 1999-2010 (en porcentajes sobre el salario o ingreso) | 39 |
| 14. | Aportes de trabajadores dependientes y empleadores al SAP y el SPP, El Salvador, 1998-2010 | 43 |
| 15. | Relación de cotizantes por un pensionado en SPP, SAP y sistema total, El Salvador, 1998-2010 | 46 |
| 16. | Balance financiero de ingresos y egresos del ISSS y el INPEP, El Salvador, 1998-2009 | 48 |
| 17. | Monto y rentabilidad real del fondo en el SAP, El Salvador, 1998-2010 (a diciembre de cada año) | 50 |
| 18. | Distribución porcentual de la cartera invertida por instrumentos en el SAP, El Salvador, 1998-2010 | 51 |

LISTA DE GRÁFICAS

| | | |
|-----|--|----|
| 1. | Cobertura de la PEA por pensiones contributivas en SAP, SPP y total, 1998-2010 | 20 |
| 2. | Cobertura de la PEA en el SAP por afiliados y cotizantes activos, y afiliados que cotizan, 1999-2010 | 23 |
| 3. | Promedio mensual de pensiones contributivas en SAP y SPP, 2004-2010 | 27 |
| 4. | Índices de pensiones mínima y promedio reales en SPP y SAP, 1998-2010 | 31 |
| 5. | Desigualdades por género en la cobertura de la PEA y población de 65+, 1998-2008 | 35 |
| 6. | Pensiones promedio de hombres y mujeres en SAP y SPP, 2010 | 37 |
| 7. | Indicadores de competencia y costo administrativo en SAP, 1999-2010 | 40 |
| 8. | Relación cotizantes por un pensionado en SPP, SAP y total, 1998-2010 (transformación logarítmica) | 47 |
| 9. | Balance de ingresos y egresos en SPP como porcentaje del PIB, 1998-2009 | 48 |
| 10. | Monto del fondo de SAP (millones US\$) y porcentaje del PIB, 1998-2010 | 50 |
| 11. | Distribución de la cartera del SAP por instrumento, 1999 y 2010 | 51 |
| 12. | Rentabilidad real del SAP en el último año y desde su creación, 1998-2010 | 53 |

PRESENTACIÓN

En el marco de nuestra “Agenda de Investigación Institucional”, en el área programática de “Estudios sobre Políticas Públicas” se ha definido como una línea de trabajo a los “sistemas de protección social y mercado laboral”, por considerarla una temática relevante para el país. La Protección Social puede definirse como “la acción colectiva de proteger de los riesgos o, dicho de otra manera, resulta de la imperiosa necesidad de neutralizar o reducir el impacto de determinados riesgos sobre el individuo y la sociedad”.¹ Los riesgos en los cuales se enfoca la protección social tales como la enfermedad, la vejez, la invalidez y el desempleo; tienen efectos que muchas veces trascienden el ámbito individual y afectan a una determinada sociedad imponiendo importantes costos y consecuencias que impactan el desarrollo económico y social.

Habiendo transcurrido en nuestro país casi 13 años desde la implantación de la reforma estructural llevada a cabo en 1998, la cual cierra el sistema público (no se permiten afiliados nuevos) y lo reemplaza por un sistema privado de capitalización individual; nos pareció un tiempo suficiente para elaborar un estudio que buscara aportar al conocimiento sobre el funcionamiento del sistema de pensiones, sus avances y sus desafíos.

Es en este marco, en el que se invitó al Dr. Carmelo Mesa-Lago a desarrollar el estudio: “Diagnóstico del sistema de pensiones en El Salvador (1998-2010)”. El Dr. Mesa-Lago, profesor de la Universidad de Pittsburgh, es uno de los especialistas más reconocidos a nivel internacional sobre la seguridad social en América Latina, y ha sido consultor para los distintos organismos internacionales. Es alguien familiarizado

con el sistema de pensiones en el caso de El Salvador; ya en el año de 1994, con la participación y aportes del Dr. Mesa-Lago, presentamos el estudio: “El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social”;² y desde entonces ha escrito varios trabajos sobre la reforma de pensiones en el caso de El Salvador, como puede observarse en la bibliografía al final del presente estudio.

Tal y como se señala en el estudio, para la evaluación del desempeño del sistema de pensiones en el caso de El Salvador se tomaron en cuenta seis aspectos clave basados en los principios propuestos por la Organización Internacional del Trabajo, estos son: la organización y unidad del sistema, la cobertura de la PEA y el adulto mayor, la suficiencia de las pensiones, la solidaridad social y equidad de género, eficiencia y costo administrativo moderado, y sostenibilidad financiera-actuarial. A partir del análisis realizado se identificaron logros y retos del sistema, y se plantean recomendaciones para su mejora.

Como se propone en el estudio, la situación actual del sistema de pensiones plantea la necesidad de una “re-reforma integral” “precedida de un diálogo social documentado y respetuoso de posiciones diversas, con el objetivo de maximizar el consenso sobre los cambios necesarios y darles legitimidad”. Quisiera en esta oportunidad retomar una de las recomendaciones de política del estudio, cuando se propone “una comisión ad hoc creada por la presidencia de la república”, con representación de todos los actores clave para llevar a cabo este proceso de diálogo social que permita abordar los desafíos que enfrenta el sistema de pensiones. El país cuenta con una ventana de oportunidad que

¹ Ana Fonseca. “Los sistemas de protección social en América Latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas”. Regional Bureau of Latin America -RBLAC- del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, 2006, p 2.
<http://www.insumisos.com/lecturas/insumisas/Sistemas%20de%20proteccion%20social%20en%20America%20Latina.pdf>

² Carmelo Mesa-Lago, Ricardo Córdova Macías y Carlos Mauricio López. “El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social”. San Salvador, FUNDAUNGO-CINDE-Fundación Friedrich Ebert, 1994.

representa el “bono demográfico”, pero se requiere del impulso de políticas públicas que permitan aprovecharlo, en particular “mejorar el funcionamiento y la capacidad de absorción en el mercado laboral de los crecientes incrementos de la población en edad de trabajar, y en la calidad del empleo, de manera que permita un salario y los beneficios relativos a la seguridad social, así como invertir en capital humano, particularmente en los jóvenes”.³

Publicamos este estudio como el primero de nuestra colección: “Estudios sobre políticas públicas”, como una contribución a la reflexión informada y el debate público sobre el funcionamiento del sistema de

pensiones, sus logros y desafíos. Este estudio brinda una visión global de la previsión social en el país incluyendo en el análisis las diferentes modalidades y sistemas existentes, contributivos y no contributivos.

Finalmente, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Iniciativa Think Tank,⁴ por una subvención financiera que hizo posible la realización de este estudio y su publicación. Así como a las instituciones y personas que proporcionaron información y estadísticas para la realización de este estudio, en particular, a la Superintendencia de Pensiones, el Ministerio de Hacienda, el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada, así como a ASAFONDOS.

Dr. Ricardo Córdova

Director Ejecutivo

FUNDAUNGO

San Salvador, julio de 2011

³ Al respecto véase: Ricardo Córdova, Delmy Burgos, Víctor Tablas, Fátima Rodríguez. Las tendencias demográficas de la población adulta mayor y sus implicaciones para las políticas públicas en materia de seguridad social. San Salvador, FUNDAUNGO y UNFPA, 2010, p 44.

⁴ www.idrc.ca/thinktank

AGRADECIMIENTOS

Aunque asumiendo responsabilidad por lo dicho en este documento, el consultor agradece el apoyo dado por FUNDAUNGO para compilar leyes, estadísticas e informes técnicos, así como solicitar datos necesarios, en particular a Ricardo Córdova y a María Elena Rivera. También a Omar I. Martínez Superintendente de Pensiones, Francisco Sorto Rivas Intendente del SAP, Maritza de Ayala Intendente de SPP y Mauricio Pineda Pares de la Superintendencia de Pensiones; René Novellino Director Ejecutivo de

ASAFONDOS, y Nancy Argueta de PNUD, por materiales suministrados, comentarios y/o contestar preguntas. Igualmente reconoce la valiosa contribución de 33 personas entrevistadas en San Salvador (un amplio abanico de todos los sectores involucrados), las cuales corrigieron errores en el primer borrador de este documento, resolvieron dudas, aportaron nueva información y sugerencias para mejorar el sistema de pensiones (ver la lista de los entrevistados al final del documento).

I. INTRODUCCIÓN

Este documento realiza un diagnóstico del sistema de pensiones de seguridad social de El Salvador desde la reforma de 1998 hasta fines de 2010, durante sus 12 años de funcionamiento (se excluye el programa de riesgos profesionales).⁵ Se evalúa el desempeño del sistema en seis aspectos clave (principios convencionales de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-): organización y unidad, cobertura de la PEA y el adulto mayor, suficiencia de las pensiones, solidaridad social y equidad de género, eficiencia y costo administrativo moderado, y sostenibilidad financiera-actuarial.⁶ El diagnóstico identifica los logros y retos del sistema y, en base a los mismos, se hacen recomendaciones para mejorarlo.

Diagnóstico

Para dar una visión general se coloca el sistema de pensiones salvadoreño en el contexto latinoamericano, diferenciando entre sistemas “públicos” y “privados,” y ordenándolos siempre que es posible respecto a indicadores clave.

1. **Organización y unidad.** Se analiza la unidad versus segmentación y la posición de El Salvador en la región. Se describe la reforma estructural, las pensiones contributivas (programas privado y público), la creación de las pensiones no contributivas (asistenciales) y el papel de la Superintendencia de Pensiones.
2. **Cobertura.** Por primera vez se construyen series estadísticas de cobertura (1998-2010) en pensiones contributivas de la población económicamente activa (PEA), basadas en estadísticas institucionales y encuestas de

hogares, apuntando las ventajas y desventajas de ambas. La serie institucional demuestra una reducción en la cobertura total desde la reforma a la fecha, mientras que las encuestas indican un pequeño aumento hasta 2008, antes del punto peor de la crisis económica. Se presenta una serie de la cobertura por pensiones contributivas de la población adulta mayor y se estima la población en extrema pobreza cubierta por las pensiones no contributivas (Pensión Básica Universal -PBU-).

Se examinan las causas de la reducida cobertura en pensiones: el predominio en la PEA del sector informal (independientes, familiares no remunerados, empleados domésticos y en microempresas) y el agrícola no asalariado, así como la incidencia de pobreza (los dos últimos demostrados por un ejercicio de regresión), además la baja “densidad de cotización” y sus causas. Se identifican otros factores del sistema de pensiones que constituyen barreras a la extensión, como la falta de adaptación al mercado laboral para incorporar trabajadores informales y agrícolas no asalariados.

3. **Suficiencia de las pensiones.** Se evalúan las condiciones de adquisición de derechos, como edad, años de cotización, acumulación en la cuenta individual, etc. Se desarrollan varios indicadores de suficiencia de las pensiones: otorgamiento de la pensión mínima y de la pensión no contributiva, ajuste legal de las pensiones. Se desarrolla una serie estadística para 1998-2010 sobre las pensiones promedio total ponderada, de vejez y sobrevivencia (en dólares) para juzgar su poder adquisitivo. Se examina si es adecuada la relación entre pensión no contributiva, mínima y promedio.
4. **Solidaridad social y equidad de género.** Basándose en encuestas de hogares 1998-2008, se analizan las desigualdades en la cobertura de

⁵ El consultor ha colaborado en varios diagnósticos y evaluaciones de la reforma estructural salvadoreña: Mesa-Lago, Córdova y López 1994; Mesa-Lago y Durán 1998; Mesa-Lago y Córdova 1998; Mesa-Lago 2003, 2008b.

⁶ En base a la Resolución No. 102 adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1952 (“norma mínima”) y otras resoluciones y recomendaciones posteriores de dicha Conferencia.

la PEA y la población adulta mayor respecto al ingreso, educación, género y localidad (urbana y rural), y también de la PEA por sector económico y tamaño de las empresas, mostrando sus tendencias. Se evalúan las diferencias en la solidaridad social entre los sistemas privados y públicos, particularmente respecto a género.

5. **Eficiencia y costo administrativo.** Se desarrollan indicadores de eficiencia en la administración de las pensiones (especialmente del sistema privado) como competencia (sólo dos administradoras, extremadamente alta concentración, escasos traspasos), libertad de elección del asegurado, resultados mixtos en eficiencia y el alto costo administrativo y sus tendencias con series estadísticas de 1999-2010. También se analiza la falta de representación de trabajadores y empleadores en la administración (aunque con vías de comprobación directa) y se resume la administración de la PBU.
6. **Sostenibilidad financiera-actuarial.** Se analizan: a) la evolución de las cotizaciones sobre el salario pagadas por trabajadores dependientes e independientes (cuenta propia), y por empleadores; b) los indicadores de sostenibilidad financiera a corto y largo plazo: evasión y mora,

balance de ingresos y egresos en SPP, relación de asegurados activos por un pensionado, monto del fondo de pensiones, rentabilidad real (a corto y largo plazo) y composición de la cartera por diversos instrumentos; c) el impacto de la crisis económica mundial; d) la última valuación actuarial del sistema de pensiones hecha en 2009 con cifras de 2008, incluyendo el costo fiscal de la transición, e) la situación del IPSFA, y f) el factor demográfico.

Logros y retos

Basado en el análisis central del documento se resumen los logros y retos del sistema de pensiones, respecto a los seis aspectos clave identificados anteriormente.

Recomendaciones

Se sugieren recomendaciones para mejorar el sistema de pensiones en los seis aspectos clave. A ese efecto se contrastan dos “re-reformas” de pensiones realizadas en América Latina: la argentina y la chilena (ambas en 2008); se identifican los efectos positivos y negativos de ambas re-reformas, a fin de que puedan orientar una posible re-reforma futura del sistema salvadoreño.

II. DIAGNÓSTICO

A fin de situar el sistema de pensiones salvadoreño en el contexto latinoamericano, el Cuadro 1 clasifica los 20 sistemas de pensiones de la región en dos grandes grupos: nueve “privados” con reforma estructural y once “públicos” algunos con reformas paramétricas. Las reformas estructurales convierten total o parcialmente un sistema público en privado, mientras que las reformas paramétricas refuerzan en el largo plazo el sistema público, ajustando la edad de retiro, las cotizaciones, la fórmula de cálculo o una combinación de los mismos. Los sistemas privados se caracterizan por: 1) cotización definida (es fija aunque puede aumentar por el envejecimiento poblacional); 2) prestación no definida (es incierta porque se determina por el monto salarial y cotizaciones aportadas, y también por la rentabilidad de la inversión y factores macroeconómicos); 3) régimen financiero de capitalización plena e individual, en que las cotizaciones de los asegurados se depositan en sus cuentas individuales, el fondo en éstas se invierte y su rentabilidad se agrega, y la pensión se calcula en base al fondo acumulado al tiempo de retiro y tablas de mortalidad sobre la expectativa de vida; y 4) administración privada. Por el contrario, los sistemas públicos son tipificados por: 1) prestación definida (determinada por la ley); 2) cotización no definida (tiende a aumentar en el tiempo); 3) régimen financiero de reparto (sin reservas cuantiosas) o de capitalización parcial colectiva –CPC– (con reservas que garantizan el equilibrio actuarial por un período); y 4) administración pública.

Las reformas estructurales han seguido tres modelos distintos: 1) El “sustitutivo”, que se siguió en Chile (pionero en 1981), Bolivia (se reconvirtió en público en 2011), El Salvador, México y República Dominicana (no se ha terminado), cierra el sistema público (no se permiten afiliados nuevos) y lo reemplaza por un sistema privado. 2) El “paralelo”, que funciona en Colombia y Perú, mantiene el sistema público y lo somete a una reforma paramétrica, crea un nuevo sistema privado y los dos compiten entre sí. 3) El “mixto,” implementado

en Argentina (se reconvirtió en público en 2008), Costa Rica, Panamá y Uruguay, integra un programa público, que no se cierra y otorga una pensión básica (primer pilar), con un programa privado que ofrece una pensión complementaria (segundo pilar) (Mesa-Lago 2008a).

La denominación de “privado” no es completamente correcta, porque en todos los países el Estado juega un papel importante: obliga a la afiliación, regula y supervisa el sistema, y se hace cargo de los gastos de transición del sistema público al privado.⁷ Además, en el sistema mixto de Costa Rica todos los asegurados deben estar en el pilar público que paga la pensión fundamental y los asalariados también en el pilar privado que abona una pensión complementaria. No obstante, se decidió usar este término para simplificar la redacción.

El grado de privatización variaba entre los nueve países en 2007: 43% Uruguay, 56% Colombia, 72% Perú, 94% República Dominicana, 96% Chile y El Salvador, y 100% México (Cuadro 1). El Salvador tiene la segunda mayor privatización, igual a la chilena cuya reforma estructural fue la pionera.

⁷ Usualmente hay tres gastos de transición financiados por el Estado: 1) el déficit que ocurre en el sistema público cerrado al quedarse sin ningún o pocos cotizantes pero con las pensiones presentes y futuras de dicho sistema; 2) el bono de reconocimiento o certificado de traspaso que se entrega a los asegurados en el sistema privado por las cotizaciones que aportaron al sistema público antes de la reforma; y 3) la pensión mínima a los asegurados en el sistema privado: cuando el fondo acumulado en sus cuentas individuales es insuficiente para financiar dicha pensión, el Estado paga la diferencia.

CUADRO 1

Grado de privatización, modelos y características de sistemas de pensiones públicos y privados, y sus reformas en América Latina, 2010

| Modelo, país y año de inicio de la reforma | Grado (%) de privatización ^a | Sistema | Cotización | Prestación | Financiamiento | Administración |
|--|---|-------------------|-------------|-------------|----------------------|-----------------------|
| Privado | | | | | | |
| <i>Modelo Sustitutivo</i> | | | | | | |
| Chile (1981) | 96,5 | Privado | Definida | No definida | Capitalización (CPI) | Privada ^j |
| México (1997) | 100,0 ^g | | | | | |
| El Salvador (1998) | 96,0 | | | | | |
| República Dominicana (2003) ^b | 93,5 | | | | | |
| <i>Modelo Paralelo</i> | | | | | | |
| Perú (1993) | 71,9 | Público o | No definida | Definida | Reparto ⁱ | Pública |
| Colombia (1994) | 56,1 | Privado | Definida | No definida | CPI | Privada ^j |
| <i>Modelo Mixto</i> | | | | | | |
| Uruguay (1996) | 43,1 | Público y Privado | No definida | Definida | Reparto ⁱ | Pública |
| Costa Rica (2001) | 100,0 ^h | | | | | |
| Panamá (2008) | n.d. | | Definida | No definida | CPI | Múltiple ^j |
| Público | 0,0 | Público | No definida | Definida | Reparto ⁱ | Pública |
| Argentina ^c | | | | | | |
| Bolivia ^d | | | | | | |
| Brasil ^e | | | | | | |
| Cuba ^e | | | | | | |
| Ecuador ^f | | | | | | |
| Guatemala | | | | | | |
| Haití | | | | | | |
| Honduras | | | | | | |
| Nicaragua ^f | | | | | | |
| Paraguay ^e | | | | | | |
| Venezuela ^e | | | | | | |

^a Porcentaje del total de cotizantes activos en el sistema a fines de 2007. ^b Sólo el régimen contributivo se ha implementado, los otros dos no habían entrado en vigor en diciembre 2010. ^c Argentina tuvo hasta diciembre 2008 un sistema mixto al que pertenecía 54,5% de los cotizantes activos; una ley estatizó el sistema privado y a partir de 2009 está entre los sistemas públicos. ^d Bolivia tuvo un sistema privado substitutivo desde 1997 al que pertenecía el 100% de los asegurados; en diciembre de 2010 el congreso estatizó el sistema privado y puso su administración en una entidad pública. ^e Reformas paramétricas recientes o en proceso; el pilar público de Costa Rica tuvo una reforma paramétrica en 2005. ^f Ecuador y Nicaragua promulgaron leyes de privatización que no se implementaron. ^g Excluye funcionarios públicos federales en ISSSTE. ^h El total de asegurados está tanto en el pilar público como en el privado dentro del sistema mixto. ⁱ Capitalización parcial colectiva (CPC) en los pilares públicos de Costa Rica y Panamá, los sistemas públicos paralelos de Colombia y Perú, y los sistemas públicos de Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay. ^j Administración múltiple (privada, pública o mixta) en Colombia, México y República Dominicana, así como en los modelos mixtos.

Fuente: Mesa-Lago, 2008a, actualizado con AIOS, 2011 y legislación de los países.

En 2008, después de un diálogo social con participación de los sectores relevantes, Chile implementó una re-reforma de pensiones comprensiva que infundió mayor solidaridad social al sistema privado. También en 2008, Argentina cerró el sistema privado y traspasó a todos sus asegurados y sus fondos al sistema público (Mesa-Lago, 2009b). En Bolivia la nueva constitución prohibió la privatización de los servicios de seguridad social y en diciembre de 2010 la Asamblea Legislativa aprobó una ley de re-reforma de pensiones que entró en vigor en 2011. Once países latinoamericanos tienen sistemas

públicos (reincluyendo a Argentina y Bolivia) y varios han introducido reformas paramétricas, las más recientes en Brasil y Cuba. A continuación se evalúa el desempeño del sistema de pensiones salvadoreño en base a los seis aspectos identificados.

2.1 Organización y unidad

La segmentación del sistema de pensiones de seguridad social predomina en la mitad de la región y afecta adversamente a los seis aspectos seleccionados: la unidad

por la falta de integración entre todos los programas; la cobertura porque la fragmentación deja lagunas y el alto costo de los esquemas separados absorbe escasos recursos necesarios para la extensión; la solidaridad social, porque los programas separados gozan de condiciones de acceso más liberales y prestaciones más generosas, frecuentemente financiadas con subsidios fiscales regresivos; la eficiencia pues los sistemas segmentados tienen costos administrativos mayores a los unificados; y la sostenibilidad financiera debido a que las generosas condiciones y prestaciones de los esquemas separados son una pesada carga y normalmente sufren severo déficit actuarial (Mesa-Lago, 2008a).

El sistema de pensiones salvadoreño fue tardío en América Latina. El primer programa de pensiones contributivas fue fundado en 1969 y más tarde se agregaron varios esquemas separados e independientes, todos ellos entre los últimos en la región. El programa de pensiones no contributivas o asistenciales (Pensión Básica Universal -PBU-), focalizado en adultos mayores en extrema pobreza, fue establecido por el Plan Global Anticrisis en 2009, el último junto con Panamá, entre los once que existen en la región. El sistema salvadoreño es segmentado aunque ha ocurrido un proceso parcial e incompleto de unificación.

La ley de reforma estructural, que siguió el modelo substitutivo chileno y fue fuertemente influenciada por éste, se aprobó en 1996 y entró en vigor en 1998 (Ley SAP, 1996; para antecedentes ver Mesa-Lago y Durán 1998). Cerró los dos existentes programas públicos de pensiones de prestación definida (no se admiten nuevos afiliados): para trabajadores del sector privado bajo el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y para funcionarios públicos bajo el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) éste con una rama separada para los docentes. Aunque sus condiciones y cotizaciones fueron homologadas, estos dos programas fueron mantenidos con asegurados activos que actualmente son una exigua minoría pero tienen el número mayor de pensionados; ambos fueron puestos bajo el Sistema de Pensiones Público (SPP) pero con administraciones separadas. También se mantuvo el programa de prestación definida del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), autónomo y con condiciones de adquisición de

derechos y prestaciones generosas. Por último, queda el Fondo de Protección de Lisiados del Conflicto Armado para los miembros de la guerrilla y sus familiares.⁸ Hay poquísimos programas de pensiones complementarias.

La ley creó un sistema privado “Sistema de Ahorro para Pensiones” (SAP) de cotización definida, gestión privada por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), de capitalización plena con cuentas individuales propiedad de los afiliados. La Ley SAP dividió por edad a los asegurados en ISSS e INPEP: a) la mayoría, los menores de 36 años (“obligados”) fue pasada al SAP⁹ (porque tenían tiempo para ahorrar y para que hubiese un número suficiente de asegurados en SAP); b) la minoría, mujeres de 50 o más y hombres de 55 o más, la dejó en el SPP, y c) los que tenían 36 años pero eran menores de 50 si eran mujeres y 55 si eran hombres tuvieron la opción (“optados”) de quedarse o trasladarse al SAP y la gran mayoría se cambió.¹⁰ Los trabajadores que entran en la PEA y son asegurables han de afiliarse al SAP. Debido a esas regulaciones, en 2010 el SAP tenía 97% del total asegurado en todo el sistema; el restante 3% estaba en el SPP, pero todos combinados cubrían menos de una cuarta parte de la PEA y con una tendencia declinante.

La Superintendencia de Pensiones (SP) es pública, dicta regulaciones, ejerce la vigilancia del sistema e impone sanciones a los violadores de la ley. En 2011, al entrar en vigor la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, también se supervisará al IPSFA, pero no al Fondo de Protección de Lisiados del Conflicto Armado, ni a la Pensión Básica Universal. Dentro de la SP hay Intendencias para el sistema público (SPP) y el sistema privado (SAP).¹¹ En América Latina, la

⁸ Bienestar Magisterial tiene además una mutual separada que cubre riesgos comunes y profesionales.

⁹ Sorto (2011E), sostiene que no hubo traspaso porque la Ley SAP incluye a todos, pero el SAP es el sistema de ahorro privado abierto, contrapuesto al SPP que es público, separado y cerrado.

¹⁰ Hay algunos asegurados del INPEP que se pasaron al SAP y quieren regresar al primero. El Presidente del INPEP propuso convertirlo en una AFP pública y que los afiliados en el SPP tuviesen libertad para pasarse a dicha AFP (Rodríguez Celis 2010E).

¹¹ En agosto de 2011 las Superintendencias de Pensiones, de Valores y del Sistema Financiero serán unificadas dentro de la nueva Superintendencia del Sistema Financiero con cuatro superintendencias adjuntas incluyendo la de Pensiones que tendrá una nueva Ley Orgánica (SSF 2011, Art. 22).

superintendencia única de pensiones es excepcional (junto a las de Chile, Colombia y Costa Rica), pues en otros países hay varios entes supervisores fragmentados; también es importante para facilitar rápidas intervenciones durante crisis.

El SAP y el SPP se financian con cotizaciones de trabajadores y empleadores; después de la reforma el SPP también usó las reservas que tenía hasta que se agotaron; el déficit se financió por el fisco en 2001-2006 y después por títulos de deuda previsional comprados por las AFP. El IPSFA es financiado por las cotizaciones de sus afiliados y el Estado sufraga ciertas pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda y pensiones de responsabilidad compartida. El PBU se financia por el Estado y lo administra el Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL); no está coordinado con el sistema de pensiones contributivas (como en Costa Rica).

En América Latina hay sólo dos sistemas de pensiones unificados (Bolivia y Panamá); cinco relativamente unificados con 3 programas (Costa Rica, Cuba, Chile, Guatemala y Nicaragua); cinco segmentados con 4 a 6 programas (Ecuador, El Salvador, Haití, Perú y República Dominicana), y ocho altamente segmentados con 7 a 13 programas (Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela). El sistema salvadoreño, aún teniendo en cuenta el proceso parcial de unificación, continúa segmentado (se coloca en la mitad de la región) con seis programas: el SAP; los cerrados ISSS e INPEP con regímenes homologados pero dos administraciones separadas; el IPSFA; el Fondo de Protección de Lisiados del Conflicto Armado; y la mutual de riesgos comunes de Bienestar Magisterial (Mesa-Lago, 2008a, 2011).

2.2 Cobertura de la PEA y los adultos mayores

La ley de reforma y otros documentos predijeron que se generarían incentivos que aumentarían la cobertura: la estrecha relación entre cotización y monto de la pensión, la propiedad de la cuenta individual (no compartida) y la administración privada. Además, el nuevo sistema incorporaría a los trabajadores independientes, agrícolas y domésticos, pequeños empleadores y microempresarios, de acuerdo con sus

condiciones y peculiaridades. Varios estudios advirtieron que estos supuestos sería muy difíciles de cumplir debido al predominio del sector informal, el aumento enorme en la cotización al trabajador (particularmente en el sector privado) y la experiencia contraria de otros países con reforma estructural donde había ocurrido un estancamiento o caída en la cobertura (Mesa-Lago, Córdova y López 1994; OIT 1997; Mesa-Lago y Durán 1998).

Cobertura de la PEA

La cobertura de la PEA se estima basada en estadísticas institucionales (ISSS, INPEP, SP) y en encuestas de hogares; las primeras dejan fuera a las fuerzas armadas, mientras que las segundas las incluyen. La institucional puede calcularse en función de los afiliados o de los cotizantes activos. La primera incluye a todos los que se han afiliado alguna vez, aunque hayan dejado la fuerza de trabajo, se hayan convertido en informales o estén desempleados; debido a ello sobreestima notablemente la cobertura lo cual se incrementa con el tiempo como se demostrará después. La estimación basada en los afiliados que han cotizado en el último mes, puede subestimar la cobertura por causa de rezagos (errores en la asignación de las cotizaciones a la AFP) o porque un afiliado que no cotizó un mes puede hacerlo más tarde y resumir el aseguramiento; aún teniendo en cuenta esto, la segunda estimación se juzga más adecuada que la primera.

CUADRO 2

Cobertura de la PEA por pensiones contributivas, basada en estadísticas de cotizantes del SAP, SPP y total, El Salvador, 1998-2010

| Años | Cotizantes activos (miles) | | | | | PEA (miles) DIGESTYC ^c | Cobertura PEA (%) | | | Distribución (%) ^d | |
|-------------------|----------------------------|-------|-------|------------------|--------------------|--------------------------------------|-------------------|-----|-------|-------------------------------|------|
| | SAP | ISSS | INPEP | SPP ^a | Total ^b | | SAP | SPP | Total | SAP | SPP |
| 1998 | 397,5 | 172,2 | 33,2 | 205,4 | 602,9 | 2.255,4 | 17,6 | 9,1 | 26,7 | 65,3 | 33,7 |
| 1999 | 469,4 | 51,8 | 30,4 | 82,2 | 551,6 | 2.286,3 | 20,5 | 3,6 | 24,1 | 85,1 | 14,9 |
| 2000 | 481,2 | 25,5 | 29,0 | 54,5 | 535,7 | 2.318,6 | 20,7 | 2,4 | 23,1 | 89,8 | 10,2 |
| 2001 | 489,4 | 19,9 | 29,3 | 49,2 | 538,6 | 2.345,0 | 20,9 | 2,1 | 23,0 | 90,9 | 9,1 |
| 2002 | 472,1 | 16,6 | 17,7 | 34,3 | 506,4 | 2.371,8 | 19,9 | 1,4 | 21,3 | 93,2 | 6,8 |
| 2003 | 490,7 | 15,4 | 18,1 | 33,5 | 524,2 | 2.398,8 | 20,4 | 1,4 | 21,8 | 93,6 | 6,4 |
| 2004 | 477,1 | 13,4 | 17,1 | 30,5 | 507,6 | 2.426,2 | 19,7 | 1,2 | 20,9 | 94,0 | 6,0 |
| 2005 | 505,0 | 10,0 | 16,7 | 26,7 | 531,7 | 2.453,1 | 20,5 | 1,1 | 21,6 | 95,0 | 5,0 |
| 2006 | 537,2 | 9,2 | 15,7 | 24,9 | 562,1 | 2.489,2 | 21,5 | 1,0 | 22,5 | 95,6 | 4,4 |
| 2007 ^e | 587,0 | 8,3 | 16,4 | 24,7 | 611,7 | 2.525,7 | 23,2 | 1,0 | 24,2 | 96,0 | 4,0 |
| 2008 | 566,2 | 7,5 | 14,2 | 21,7 | 587,9 | 2.562,8 | 22,1 | 0,8 | 22,9 | 96,3 | 3,7 |
| 2009 | 551,5 | 6,8 | 13,8 | 20,6 | 572,1 | 2.600,0 | 21,2 | 0,8 | 22,0 | 96,4 | 3,6 |
| 2010 | 569,6 | 6,1 | 12,5 | 18,6 | 588,2 | 2.639,6 | 21,6 | 0,7 | 22,3 | 96,8 | 3,2 |

^a Suma de ISSS e INPEP. ^b Suma de SAP y SPP. ^c Estimados y proyecciones quinquenales; interpolaciones anuales del consultor usando la tasa de DIGESTYC. ^d Distribución porcentual del total de cobertura entre SAP y SPP. ^e La PEA estaba sobreestimada antes del censo de 2007, por lo que la cobertura aumenta con la nueva serie ajustada por DIGESTYC; el censo de 2007 da una cifra menor.

Fuentes: Elaboración del consultor basado en: SAP de SP 2010a; ISSS 2010a; INPEP 2003, 2010a, 2010b; PEA de DIGESTYC 2009c (cifras quinquenales con interpolaciones del consultor); cobertura y distribución estimados por el consultor.

La cobertura de la PEA basada en cotizantes en todo el sistema público previo a la reforma, creció de 20,5% a 26,2% en 1990-1996 (Mesa-Lago y Durán 1998). El Cuadro 2 calcula la cobertura de la PEA basada en estadísticas institucionales de cotizantes entre 1998 (el año de la reforma) y 2010, desagregando el SAP y el SPP. El número total de cotizantes cayó 2,4% en el período (de 602.900 a 588.200) y la cobertura total de la PEA declinó de 26,7% a 22,3% (4,4 puntos porcentuales), con una disminución de dos puntos entre 2007 y 2010 por causa de la crisis mundial.¹² Debido a que la Ley SAP transfirió a los asegurados jóvenes de ISSS e INPEP al SAP, y obligó a todos los nuevos entrantes en la PEA a afiliarse al SAP, la cobertura de éste aumentó de 17,6% a 21,6%, mientras que la del SPP disminuyó de 9% a 0,7%,¹³ y el total combinado declinó. La cobertura de la PEA por las encuestas (Cuadro 3) exhibe cifras mayores que la institucional porque incluye a las fuerzas armadas y

muestra una caída de 31% en 1999 a 29% en 2000-2005, pero un ascenso a 33,5% en 2008 (2,5 puntos porcentuales por encima del cenit) antes que ocurriera el punto peor de la crisis (Ver Gráfica 1).

CUADRO 3

Cobertura de la PEA y la población de 65 y más por pensiones contributivas, basada en encuestas, El Salvador, 1998-2008 (en porcentajes)

| Años | Cobertura de la PEA | Cobertura de la Población 65+ |
|------|---------------------|-------------------------------|
| 1998 | 30,3 | 12,0 |
| 1999 | 31,0 | 13,9 |
| 2000 | 29,7 | 14,5 |
| 2001 | 29,7 | 14,5 |
| 2002 | 29,8 | 15,7 |
| 2003 | 29,7 | 13,9 |
| 2004 | 28,8 | 14,6 |
| 2005 | 29,1 | 16,2 |
| 2006 | 32,7 | 18,3 |
| 2007 | 32,9 | 18,0 |
| 2008 | 33,5 | 17,6 |

Nota: Las series de 1998-2005 y 2006-2008 pudieran no ser conectables.

Fuente: Elaboración del consultor basado en Rofman y otros 2008.

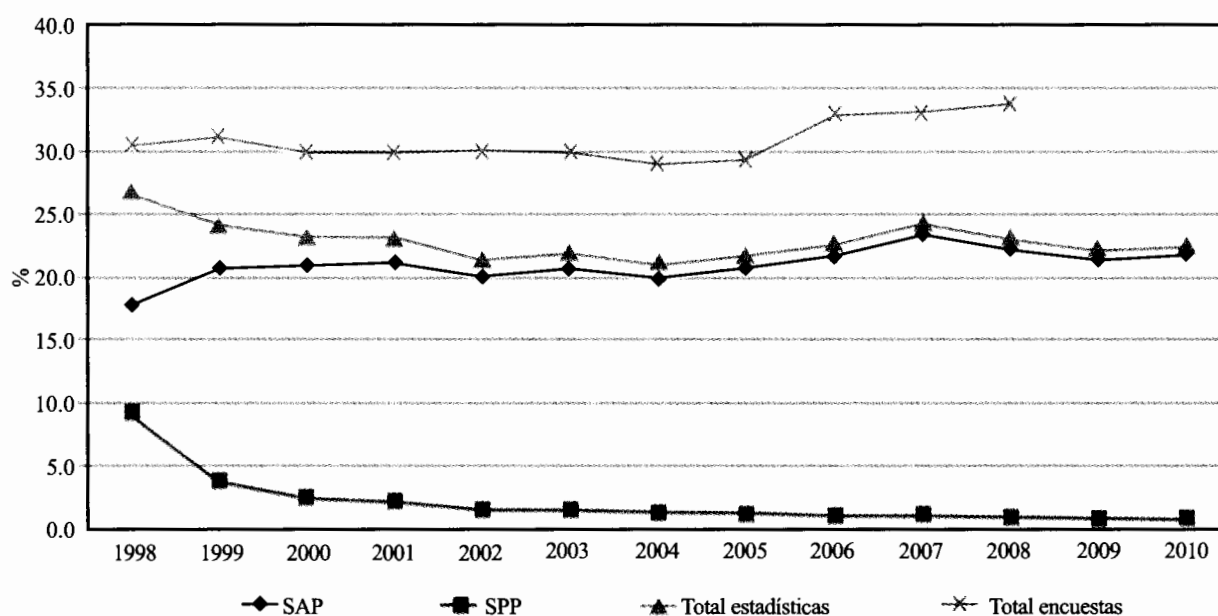
¹² En Centro América la cobertura promedio de la PEA disminuyó de 38,4% a 36,8 entre 2008 y 2009 (Mesa-Lago, 2011).

¹³ La Superintendencia ha estimado la cobertura de la PEA por el SAP basada en cotizantes en 2007 a 2010, diferente al Cuadro 2, como sigue: 29,8%, 29,7%, 28,9% y 29,6% (SP 2010a).

Las cálculos basados en cifras institucionales confrontan tres problemas: a) Hay dudas sobre la serie de la PEA porque el censo de 2007 indicó que las proyecciones previas estaban sobrestimadas (debido a la emigración); el Cuadro 2 utilizó la serie de la PEA desarrollada por DIGESTYC (2009c) para 1995-2010 (por quinquenios), la cual tomó en cuenta los censos de 1992 y 2007 para hacer estimados y proyecciones de 1990 a 2030.¹⁴ b) No hay una serie de cotizantes en las fuerzas armadas pero eran 41.716 en 2011 (Cabrera 2011), lo que aumentaría la cobertura total de la PEA en 1,6 puntos porcentuales. c) Se excluye a los pensionados por vejez e invalidez (porque la mayoría no cotiza), aun cuando

el cálculo de la PEA abarca a toda la población mayor de 10 años de edad, pero este ajuste sólo aumentaría la cobertura en 0,5% (Mesa-Lago 2008b). Incorporando estos dos últimos ajustes, la cobertura institucional subiría unos 2 puntos porcentuales pero esto tendría que agregarse a toda la serie y no alteraría los resultados anteriores. Las encuestas son más abarcadoras pero no están exentas de problemas: la calidad y representatividad varían entre los países, en algunos se concentran en zonas urbanas (donde la cobertura es mucho mayor que en las rurales), y no siempre son precisas en la pregunta si el encuestado está afiliado o ha cotizado en el último mes (Rofman y otros 2008).

Gráfica 1. Cobertura de la PEA por pensiones contributivas en SAP, SPP y total, 1998-2010



Fuente: Cuadro 2.

El Cuadro 4 compara la cobertura del SAP en 1998-2010, basada en afiliados y cotizantes activos, ambas tomadas de las series normalizadas de la AIOS. La de afiliados crece constantemente de 26,1% a 62,7%, mientras que la de cotizantes aumenta ligeramente de

17,6% a 18,6%, por debajo del nivel de 1999. Los estimados basados en afiliados más que triplican los basados en cotizantes activos. Según la Superintendencia de Pensiones (2010a), los afiliados al SAP en septiembre de 2010 equivalían a 105,3% de la PEA, sin contar los afiliados en el SPP,¹⁵ algo

¹⁴ El censo de 2007 da una PEA de 1.909.256, muy inferior a la de DIGESTYC de 2.525.700, pero se basa en la PEA mayor de 16 años, mientras que en las series anteriores eran más de 10 años, por lo que la PEA resultaba superior. Con la cifra del censo, la cobertura saltaría de 24,2% en 2007 (Cuadro 2) a 32%, por ello se utilizó la serie ajustada de DIGESTYC.

¹⁵ La afiliación del SPP también ha aumentado a pesar de que está cerrada porque los pensionados son incluidos como afiliados y un pensionado por sobrevivencia puede tener una pensión como trabajador en el SPP (Henríquez 2011).

imposible. No obstante, un afiliado que haya abandonado la PEA o esté desempleado no carece totalmente de cobertura, pues la Ley SAP (Arts. 116, 126) le confiere derecho a ciertos beneficios incluso a los que no aporten cotizaciones al momento de su fallecimiento o invalidez, y extiende esta cobertura hasta un máximo de 18 meses, si se cumplen ciertos requisitos.

Basado en cifras institucionales de cobertura en 2007, El Salvador se ordenaba 13^{ro} entre 18 países

latinoamericanos con información; los cinco con menor cobertura eran Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. Basado en encuestas de 2006, El Salvador se colocaba en 10^{mo} lugar, además de los citados cinco países estaba por encima de Ecuador, Guatemala y República Dominicana. Dentro de Centro América, El Salvador se situaba en 2009 en tercer lugar, por debajo de Costa Rica y Panamá cuyas coberturas eran de 58% y 64% respectivamente, por lo que casi triplicaban la salvadoreña.¹⁶

CUADRO 4

Cobertura de la PEA por el SAP basada en afiliados y cotizantes activos, y afiliados que cotizan, El Salvador, 1998-2010 (en porcentajes)

| Años | Cobertura de la PEA basada en | | Afiliados que cotizan ^b |
|------|-------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| | Afiliados | Cotizantes activos ^a | |
| 1998 | 26,1 | 17,6 | 67,2 |
| 1999 | 30,6 | 19,5 | 63,8 |
| 2000 | 33,1 | 18,3 | 56,8 |
| 2001 | 35,8 | 19,0 | 53,2 |
| 2002 | 36,7 | 17,4 | 47,6 |
| 2003 | 38,6 | 17,9 | 45,7 |
| 2004 | 40,9 | 17,2 | 40,9 |
| 2005 | 43,8 | 17,3 | 39,5 |
| 2006 | 49,1 | 18,4 | 37,4 |
| 2007 | 52,5 | 18,8 | 36,0 |
| 2008 | 60,4 | 18,8 | 31,2 |
| 2009 | 62,7 ^c | 18,6 ^c | 28,4 |
| 2010 | ^c | ^c | 28,1 |

^aAfiliados que cotizaron en el último mes; las cifras son inferiores a las del Cuadro 2, porque proceden de una fuente distinta. ^b“Densidad de cotización.”

^cAIOS (diciembre 2009 y junio 2010), reporta un salto sorprendente a 101,6% y 104,1% en la cobertura por afiliación y 26,9% y 29,6% en la cobertura por cotizantes, respectivamente, en los dos años.

Fuente: Elaboración del consultor: primeras dos columnas basado en AIOS 1999 a junio 2009; tercera columna de SP 2010a.

El análisis anterior no apoya la presunción que la reforma estructural y el sistema privado aumentarían sustancialmente la cobertura de la PEA: basada en cifras institucionales disminuyó 4,4 puntos porcentuales en los 13 años transcurridos entre 1998 y 2010, aunque aumentó 3,2 puntos en base a las encuestas en 1998-2008, antes del punto peor de la crisis. La cobertura se

mantiene baja: 22% y 33%, por estadísticas y encuestas respectivamente.

¹⁶ Un aspecto positivo de la reforma es que otorga cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia hasta 18 meses en casos de cesantía (Ley SAP).

Cobertura de la población adulta mayor

El Banco Mundial advierte que, en las últimas décadas, las reformas estructurales de pensiones se han centrado en la capitalización y dejado al margen la prevención de la pobreza entre adultos mayores, a pesar de su necesidad creciente, y por ello recomienda dar prioridad a un programa público de reparto y prestación definida, que proteja a la población contra la pobreza, separado del componente de capitalización (Gill y otros 2005). Hay dos alternativas principales: a) una pensión no contributiva focalizada en los pobres y con prueba de ingreso, con los inconvenientes de su complejidad y potencial de fraude, y b) una pensión uniforme universal que sería más sencilla de administrar pero que la mayoría de los países no podría financiar porque es mucho más costosa y además sería recibida por la población que no la necesita. Diversos estudios demuestran que las pensiones no contributivas focalizadas tienen un fuerte impacto en reducir la pobreza a un costo modesto relativo al PIB (Bertranou y otros 2002; Barrientos 2006; Barrientos y Santibáñez 2009).

Las encuestas de hogares en El Salvador indican que la población de 65 años y más cubierta por pensiones contributivas era 12% en 1998, aumentó a 18,3% en 2006 y disminuyó a 17,6% en 2008, 5,6 puntos porcentuales más que diez años antes (Cuadro 3). No obstante, en 2007 había 133.300 pensionados en SAP y SPP, más unos 15.000 en IPSFA, para un total de 148.300 pensionados y la población mayor de 60 años según el censo de 2007 era 542.191, por lo que la cobertura sería 27%; esta sería superior si el cálculo se hiciese con la población de 65 años y más (basado en SP 2010a; IPSFA 2006; Córdova y otros 2010).

Con la información normalizada de cobertura de la población adulta mayor en 2006, El Salvador se colocaba en 13^{er} lugar entre 18 países latinoamericanos (quedaría en noveno lugar con el cálculo del consultor), los cinco por debajo eran: Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay y Guatemala. En Centro América, Costa Rica y Panamá con coberturas de 59% y 42% respectivamente, tenían coberturas muy superiores (Rofman y otros 2008).

En 2009 el nuevo gobierno inició la Pensión Básica Universal (PBU) por vejez e invalidez, que no es “universal” sino focalizada, por lo que sigue la

alternativa más adecuada para la región, y se une a otros diez países que otorgan dicho beneficio. El beneficiario debe vivir en uno de los 32 municipios de pobreza extrema severa o en uno de los 68 municipios de pobreza extrema alta en condiciones de vulnerabilidad económica, y no puede recibir otra pensión. En 2010, 8.113 adultos mayores recibieron la PBU en 32 municipios rurales con pobreza severa. En 2011 se proyectaban 17.576 en 53 municipios (agregando 21 con pobreza alta), más 13.346 en cinco municipios precarios urbanos, un total de 30.922 beneficiarios en 58 municipios (FISDL 2010; Alvarenga 2011E; Quiñónez 2011E).¹⁷

Este segmento de la población se considera uno de los más necesitados en el país y no hay cifras sobre su cobertura por la PBU. Para un cálculo aproximado se tomó la población de 60 años y más proyectada para 2010 (619.994) a ella se le aplicó la incidencia de pobreza total para jefes de hogar en dicho grupo etario (41,5%) lo cual arrojó 257.300 adultos mayores, que comparados con 8.113 beneficiarios de la PBU dio una cobertura de 3,2% de los adultos mayores pobres. Basados en la incidencia de pobreza extrema para adultos mayores jefes de hogar (13,2%) se estimaron 81.839 adultos en esa condición, de los cuales 10% estaban cubiertos por la PBU (basado en cifras de Córdova y otros 2010, y cálculos del consultor). Si se alcanzan 30.922 beneficiarios de la PBU en 2011, la cobertura de los ancianos pobres aumentaría aproximadamente a 12% y la de los pobres extremos a 37,8%.

Razones de la cobertura baja

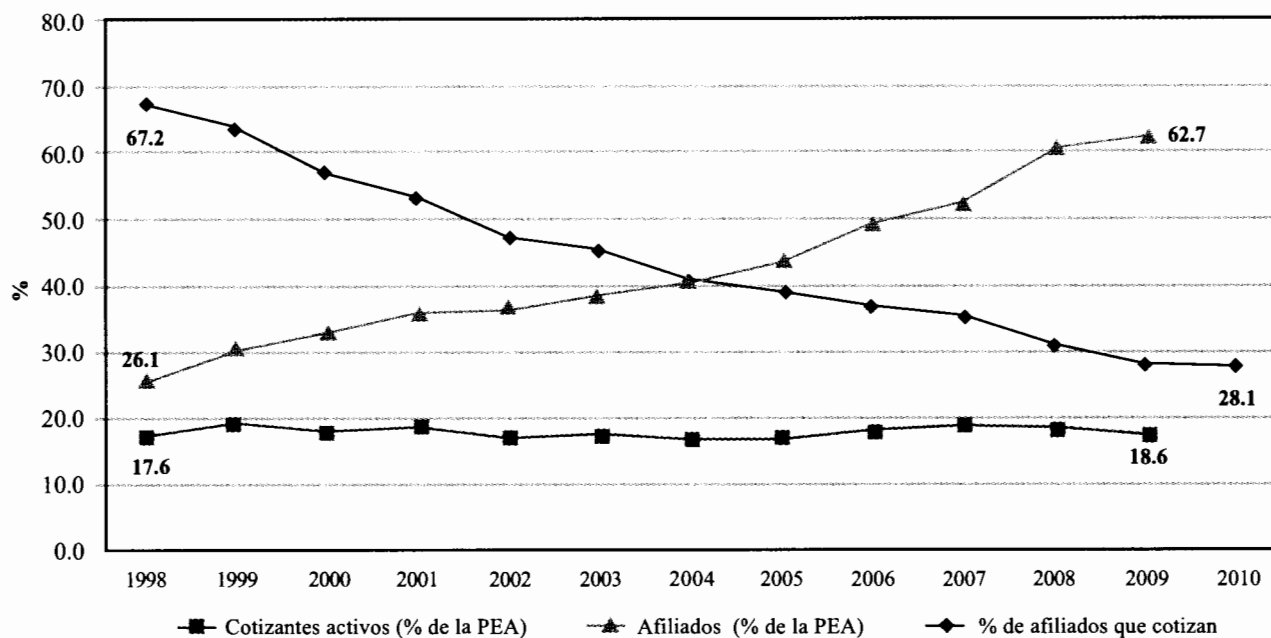
El porcentaje de afiliados que cotiza en el último mes al SAP (definido como “densidad de cotización” por la Superintendencia), disminuyó de 67,2% a 28,1% en 1998-2010 (Cuadro 4 y Gráfica 2). En 2010 El Salvador tenía la más baja relación de afiliados cotizantes entre los nueve sistemas privados en América Latina y se colocaba por debajo del promedio de 39,3% (AIOS 2011).

¹⁷ En 2010, 52% de los beneficiarios eran mujeres, 66% analfabetos, 60% tenía riesgo de salud (hipertensión arterial, artritis-reumatismo), 57% consumían tres comidas diarias, 82% vivían en una casa de sus familiares, 88% se atendía en el sector público de salud (sólo 0,6% en el seguro social), 42% necesitaba asistencia para moverse, 84% no trabajaba (15% principalmente en la agricultura con un ingreso ínfimo) y 33% dependían de ayuda familiar (FISDL 2010).

Este declive puede explicarse por causas diversas: afiliación masiva por las AFP de jóvenes e independientes que aún no tienen empleo, trabajadores que han cotizado unas pocas veces y luego han dejado de hacerlo por emigración, desempleo o traspaso del sector formal al informal, y desincentivos por el fuerte aumento de la cotización y comisiones. La reforma estructural aumentó entre 525% y 600% la cotización

porcentual del trabajador (hasta 2006 también le cargó la comisión administrativa) mientras que la cotización del empleador subió entre 228% y 250%, creando desincentivos para afiliarse y pagar dichas cotizaciones. También es posible que los trabajadores dejen de aportar una vez que hayan acumulado suficientes cotizaciones para ganar el derecho a la pensión mínima (Gill y otros 2005; Mesa-Lago 2008a).

Gráfica 2. Cobertura de la PEA en el SAP por afiliados y cotizantes activos, y afiliados que cotizan, 1999-2010
(en porcentajes)



Fuente: Cuadro 4.

Los vendedores de las AFP acuden a donde se extiende el Documento Único de Identidad (DUI) y a las Ferias de Empleo, a fin de afiliarse a estudiantes y trabajadores independientes no incorporados al mercado laboral para que ya estén registrados cuando comiencen a trabajar (Ramírez 2011E). Pero se reconoce que aunque esto ha resultado en un fuerte crecimiento de los afiliados (21% de estos tenía entre 15 y 24 años en 2010), no se ha logrado que estos coticen regularmente (ASAFONDOS 2011a). Por esta razón, mientras el número de cotizantes activos aumentó 43% en 1998-2010, el de afiliados saltó 272% (basado en Cuadro 2 y AIOS 1999-2011). En 2011, 82% de los 634.847

afiliados que nunca han cotizado son independientes (Novellino y otros 2011E).

Aunque no se dispone de cifras precisas, se estima que cientos de personas emigran a diario, la mayor parte de ellas pertenecientes a la PEA y, probablemente en parte afiliadas a los sistemas de pensiones. Sin embargo, al emigrar no pierden su calidad de afiliados (siempre que continúen cotizando, lo cual no suele ser el caso) ni tampoco son deducidos de las proyecciones de la PEA, lo cual contribuiría a explicar la menor densidad de cotización. La Ley SAP permite a los salvadoreños residentes en el exterior cotizar como trabajadores

independientes y se regularon las condiciones de su incorporación en 2007. Ellos tienen la capacidad de cotizar pero se ignora cuántos están afuera y la Superintendencia no lleva un control de los que se han afiliado mediante apoderados y no se sabe cuántos son (Martínez 2011).¹⁸

En 2009, 52,5% de la PEA urbana ocupada era informal, o sea, compuesta por trabajadores sin calificación o muy baja, como independientes, familiares no remunerados, empleados domésticos y en

microempresas (Cuadro 5). La serie indica que la informalidad aumentó desde 1999 aunque es posible que declinara algo en 2006-2007 y aumentara después debido a la crisis. El porcentaje salvadoreño era el sexto más alto entre 18 países con información¹⁹ y superior al promedio regional de 44,5% (CEPAL 2010a y estimado del consultor). Del total informal, 34% eran independientes o familiares no remunerados, 13,9% empleados de microempresas y 4,6% trabajadores domésticos.²⁰

CUADRO 5²¹

Sector informal e incidencia de pobreza, El Salvador, 1999-2009 (en porcentajes)

| Años | Sector informal/ PEA urbana ocupada ^a | Incidencia de pobreza/población total | | | |
|------|--|---------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | | Pobreza total | | Pobreza extrema | |
| | | CEPAL | PQ ^b | CEPAL | PQ ^b |
| 1999 | 47,3 | 49,8 | 47,4 | 21,9 | 20,3 |
| 2001 | 49,3 | 48,9 | 44,4 | 22,1 | 19,4 |
| 2004 | 49,6 | 47,5 | 41,0 | 19,0 | 15,2 |
| 2006 | | | 38,1 | | 12,5 |
| 2007 | | | 40,1 | | 12,8 |
| 2008 | | | 46,4 | | 15,4 |
| 2009 | 52,5 | 47,9 | | 17,3 | |

^a Trabajadores de baja calificación: independientes, familiares no remunerados, domésticos y en microempresas. ^b Plan Quinquenal 2010-2014.

Fuente: Elaboración del consultor basado en CEPAL 2010a, Gobierno 2010.

Antes de la reforma, el ISSS otorgó la afiliación voluntaria a los independientes y empleadores con al menos un empleado. La Ley SAP mantuvo la voluntariedad y la amplió al estipular que pueden “afiliarse al sistema todos los salvadoreños domiciliados que ejerzan una actividad mediante la cual obtengan un ingreso, incluidos los empleadores de la micro y pequeña empresa” (Art. 9). En 2010, 55% de los afiliados en SAP era dependiente y 45% independiente (SP 2010a), un porcentaje muy superior al de independientes cubiertos de forma voluntaria en otros países y con una tendencia creciente. Pero los independientes eran sólo 0,4% del total de cotizantes

en 2010 y con una tendencia declinante²² (en Chile los afiliados independientes eran 3,5% del total pero los cotizantes 1,9%; SAFP 2009a).

Los ingresos de los independientes son muy bajos (más de la mitad de los informales perciben un salario inferior al mínimo) y la afiliación y el pago de sus cotizaciones

¹⁸ No hay estadísticas consistentes sobre la emigración al exterior: Vega y Hernández (2006) dan 72.000 emigrantes anuales sólo a los EEUU; DIGESTYC (2009b) estima la emigración acumulada en 1 millón entre 1992 y 2007; Zometa (2010) calcula 2,5 millones de salvadoreños en el exterior.

¹⁹ Los países con mayor informalidad eran Bolivia, Colombia, Nicaragua, Paraguay y Guatemala; los dos últimos virtualmente empatados con El Salvador.

²⁰ En 2008, según DIGESTYC (2009), el 55,5% de la PEA era informal: 29,4% independientes, 6,7% familiares no remunerados, 4,5% empleados domésticos y 14,9% asalariados temporales (esta última categoría no se desglosa por la CEPAL).

²¹ Los espacios en blanco en todos los cuadros del documento indican falta de información.

²² El total de cotizantes en el SAP era 569.600 en diciembre de 2010 (Cuadro 2) y los independientes cotizantes eran 2.425 en enero de 2011 (Sorto 2011), o sea, 0,4%. En 2009 el porcentaje de independientes cotizantes era 9% lo que indica un declive (Argueta 2006).

no se hace por el empleador, ni se descuenta del salario, sino que tiene que ser por iniciativa del trabajador. Para afiliarse voluntariamente, los trabajadores independientes han de pagar su cotización más la del empleador que no tienen y la comisión administrativa, más de dos veces el porcentaje que actualmente pagan los asalariados formales. La ley SAP exige que el trabajador (informal, agrícola o doméstico) cotice sobre un ingreso no inferior al salario mínimo, lo cual crea un serio obstáculo a su afiliación y que logre una pensión contributiva.

La Ley SAP (Art. 9) estipuló que los trabajadores agrícolas y domésticos serían incorporados por un reglamento especial de acuerdo a las peculiaridades de su labor, pero no definió las condiciones ni estableció un plazo para dictar el reglamento que es competencia de la Superintendencia. A pesar de reiterados intentos y estudios de ésta desde 1998 para incorporar a estos trabajadores con un reglamento y financiamiento especial, aún seguía pendiente trece años después (SP 2004e, 2004f, 2006b, 2006c).²³

En 2008 había 108.351 empleadas domésticas (90% son mujeres), esencialmente urbanas, la mayoría tiene escasa educación, carecen de contrato escrito y no están sujetas al salario mínimo—el salario medio mensual es \$113²⁴ las mujeres y \$163 los hombres, 46% y 22% menores respectivamente al salario mínimo en servicios de \$208. La afiliación al seguro social es voluntaria y entre 1968 y 1984, el ISSS hizo cuatro intentos infructuosos de afiliarlas al programa de salud. En julio de 2010 comenzó un plan para incorporar gradualmente a 25% de estas trabajadoras (27.338 en 2010-2014); la meta para 2011 era de 5.467 pero en marzo se habían registrado menos de 1.000. Esto a pesar de que se ofrecieron prestaciones iguales a las de los asegurados regulares y con un subsidio anual de \$4 millones del ISSS a las afiliadas y sus hijos hasta 12 años (DIGESTYC 2009a; ISSS 2010b; Rodríguez Ardón 2010; Soto 2011E). Por tanto, la probabilidad de incorporarlas al seguro de pensiones (SAP) es aún menor pues la salud tiene una prioridad mayor entre ellas (ver sección 2.6).

²³ A la par con agrícolas y domésticos, la Superintendencia se refirió a la incorporación de los salvadoreños en el exterior; el Decreto 891 de 2005 aprobó las normas para los últimos pero no para los primeros.

²⁴ El símbolo \$ en todo el documento significa dólares de los EEUU.

Los trabajadores del sector agropecuario constituyen uno de los segmentos de la población laboral salvadoreña menos cubiertos por el sistema de seguridad social. Por ejemplo, de los 528.959 trabajadores que laboraban en este sector en 2009, sólo estaban afiliados al seguro social el 3,3%, mientras que otro 0,4% estaba inscrito como beneficiario. Además, dentro de los trabajadores afiliados, la mayor parte (43,3%) correspondía a personas que trabajaban en actividades de servicios agrícolas y ganaderos (DIGESTYC 2009). En los casos de los trabajadores de las plantaciones de café y de caña de azúcar, pese a que históricamente han sido cultivos muy rentables, las tasas de cobertura de seguridad social son de solo 0,7% y 6,5%, respectivamente (Pleitez 2011E).

Según la CEPAL, la incidencia de pobreza disminuyó de 54.2% a 47.5% en 1995-2004 pero aumentó ligeramente a 47,9% en 2009 debido a la crisis, mientras que la pobreza extrema bajó de 21.7% a 17,3% en 1999-2009 (las incidencias rurales eran mayores que las urbanas). Estadísticas nacionales estiman incidencias menores: una caída de la total de 47,4% a 38,1% en 1999-2006 pero aumentó a 46,4% en 2008, y un descenso de la pobreza extrema de 20,3% a 12,5% pero incrementó a 15,4% en el mismo período (Cuadro 5). A pesar de este avance, El Salvador se colocaba en 2009 entre los ocho países con las incidencias más altas en la región, frente a promedios regionales de 33,1% en pobreza total y 13.3% en la extrema (CEPAL 2010a).

Un análisis de regresión para datos sobre América Latina demuestra que la cobertura de la PEA por el seguro social de pensiones cae 1% por cada incremento de 1% en la informalidad y disminuye 0,33% por cada aumento de 1% en la incidencia de pobreza (Mesa-Lago y Castañeda-Angarita; ver Anexo 1).

Los países sin pensiones no contributivas cubren 37% menos a los adultos mayores que los que tienen dichas pensiones. En El Salvador, la baja cobertura de los trabajadores activos por las pensiones contributivas y la falta de un programa de pensiones no contributivas hasta 2009 redujeron la protección de la población adulta mayor. La introducción de la PBU es un paso muy importante, la focalización parece estar bien diseñada, y si se alcanza la meta de 2011 se cubriría a un tercio de los adultos mayores en extrema pobreza.

2.3. Suficiencia de las pensiones

Condiciones para el derecho a las pensiones

Las actuales edades de retiro son iguales que las del ISSS antes de la reforma: 55 años para la mujer y 60 para el hombre, respectivamente la 16ª y la oncenava más bajas entre los 20 países latinoamericanos.²⁵ Debido a ello, la esperanza de vida al tiempo de retiro es 26 años entre las mujeres, la tercera más larga en la región, y 19 años entre los hombres, la octava más larga. Por el contrario, se exigen 25 años de cotización para ganar el derecho a la pensión, el período mayor en la región después de Argentina y Uruguay (Chile requiere 20 años para la pensión mínima pero no para la pensión). También se requieren 10 años para estimar el salario básico regulador (promedio mensual del ingreso base de cotización), uno de los dos más largos en la región, pero se ajustan esos salarios al IPC, lo cual no se hacía antes (Mesa-Lago 2008a). Una baja edad de retiro implica menos tiempo de cotización y ahorro en la cuenta individual, mientras que un período muy largo de cotización afecta a los que dejan la PEA por un tiempo (especialmente mujeres para cuidar a sus hijos) y corren el riesgo de no cumplir el requisito para acceder a una pensión (Banco Mundial 2010).

En el SAP es posible el retiro anticipado, con menos edad y años de cotización, cuando el saldo en la cuenta individual sea suficiente para financiar una pensión igual o superior al 160% de la pensión mínima así como igual o mayor al 60% del salario básico regulador, pero sin garantía de financiamiento estatal para la pensión mínima. Al asegurado que tiene la edad pero menos de 25 años de cotización, se le devuelve el saldo de su cuenta individual (pagado en uno o seis desembolsos anuales, a su elección) o puede continuar cotizando hasta alcanzar el período de cotización requerido. En el SPP, el asegurado que cumple la edad pero no el período mínimo de cotización recibe una suma alzada.

Pensión contributiva

La Ley SAP (Arts. 128-135) estipula que la pensión se determinará en base al saldo acumulado en la cuenta

individual del asegurado y el asegurado podrá escoger entre tres modalidades: renta programada (pagada mensualmente por una AFP), renta vitalicia (contratada con una sociedad de seguro de personas) y programada con renta vitalicia diferida (combinación de las dos anteriores);²⁶ si el asegurado no decide entre las tres modalidades, se le asigna la programada (*Reglamento* 2010). De hecho sólo existe la programada, pues la vitalicia y la combinada no están en funcionamiento. La constitución prohíbe que las pensiones sean gravadas con el impuesto a la renta.

La reforma estructural y los considerandos de la Ley SAP prometieron pensiones “dignas y seguras” superiores a las del sistema público previo. Todos los pensionados reciben un “aguinaldo” o mensualidad extra en diciembre, equivalente a la mitad de la pensión en curso en el SAP y con el límite fijado por el gobierno en el SPP. Basado en cifras de la Superintendencia sobre las pensiones mensuales de vejez, invalidez y sobrevivencia en SPP y SAP, el Cuadro 6 estima la pensión promedio general ponderada en cada uno de los dos sistemas en 2004-2010: salvo en el primer año, la pensión privada es mayor a la pública aunque la brecha se reduce de 15% en 2006 a 8% en 2009.²⁷

Antes de 1998, había pensiones en el sistema público que no se habían revalorizado y perdieron valor real, por lo que reducen el promedio en el SPP (Ramírez 2011E). Por otra parte, el SAP es un sistema muy joven donde sólo 40% de los pensionados lo son por vejez pero 55% lo son por sobrevivencia, mientras que el SPP es un sistema maduro donde 52% de los pensionados lo son por vejez y 27% por sobrevivencia (SP 2010a). Las pensiones por sobrevivencia se calculan en base a la pensión de vejez del causante y las reciben unas 2 personas, por lo que su monto promedio es muy inferior al de las pensiones de vejez. Estas son mucho más altas en SAP que en SPP si bien la brecha se reduce entre 2004 y 2010; lo mismo ocurre con las pensiones de invalidez pero la brecha es menor y se mantiene en alrededor de 17% (Cuadro 6; Gráfica 3).

²⁵ La jubilación con 30 años de cotizaciones independiente de la edad fue derogada el 1 de enero de 2005, excepto para los que cumplieron este requisito a más tardar el 31 de diciembre de 2004.

²⁶ Renta programada temporal con renta vitalicia diferida a partir de la fecha acordada.

²⁷ Dentro de SAP, todas las pensiones promedio pagadas por la AFP Crecer son inferiores a las de la AFP Confía (por ejemplo, 7% en vejez y 13% en invalidez).

CUADRO 6

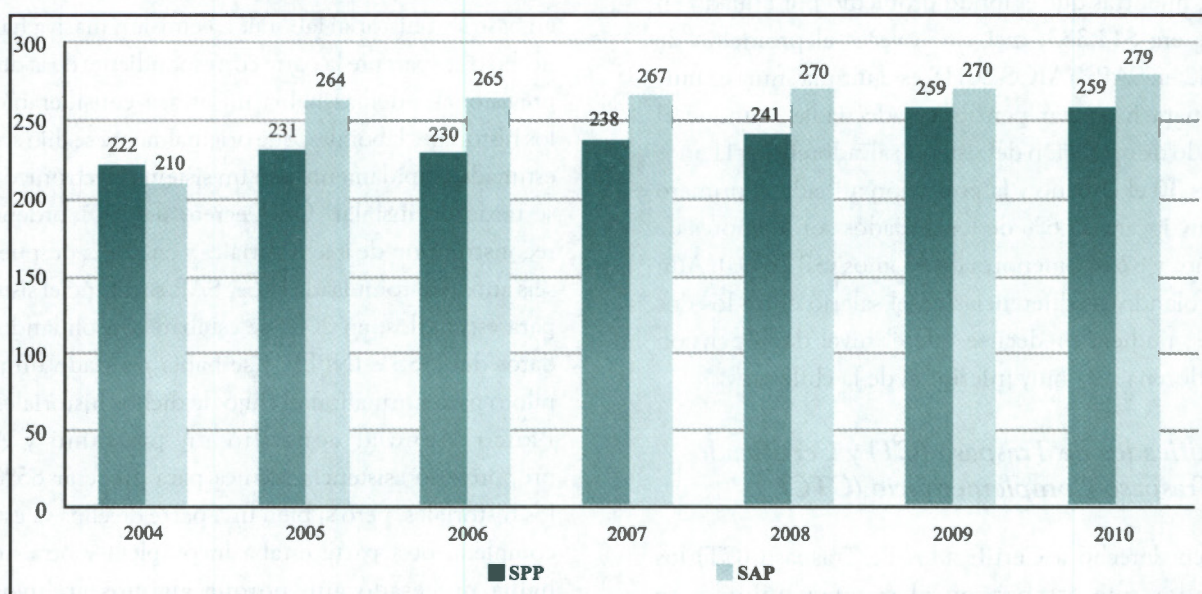
Monto promedio mensual de las pensiones contributivas totales, de vejez e invalidez, en SPP y SAP, El Salvador, 2001-2010 (en dólares)

| Años ^a | Totales ^b | | Vejez | | Invalidez | |
|-------------------|----------------------|-----|-------|-----|-----------|-----|
| | SPP | SAP | SPP | SAP | SPP | SAP |
| 2001 | 178 | | 222 | | 188 | |
| 2002 | 197 | | 239 | | 140 | |
| 2003 | 204 | | 245 | | 140 | |
| 2004 | 222 | 210 | 270 | 494 | 154 | 175 |
| 2005 | 231 | 264 | 279 | 522 | 155 | 178 |
| 2006 | 230 | 265 | 280 | 513 | 154 | 181 |
| 2007 | 238 | 267 | 290 | 512 | 157 | 183 |
| 2008 | 241 | 270 | 293 | 517 | 160 | 190 |
| 2009 | 259 | 270 | 311 | 535 | 178 | 205 |
| 2010 | 259 | 279 | 315 | 537 | 178 | 208 |

^a Diciembre de cada año; septiembre en 2010. ^b Promedio ponderado por el consultor de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes.

Fuente: Elaboración del consultor basado en SP 2002a a 2010a. La Superintendencia no provee las pensiones promedio del SAP en 1999-2003, ni las de SPP en 1998-2000.

Gráfica 3. Promedio mensual de pensiones contributivas en SAP y SPP, 2004-2010



Fuente: Cuadro 6.

No obstante estos logros, hay que explorar si el SAP será capaz de generar en el futuro un nivel adecuado de pensiones, y para ello se comparan cinco factores con el sistema chileno cuyo modelo substitutivo siguió El Salvador (Mesa-Lago 2008b, actualizado y ampliado): a) La edad de retiro en Chile es 5 años mayor para ambos sexos que en El Salvador, por lo que el asegurado

cotiza 5 años más y cobra 5 años menos como pensionado (la expectativa de vida al tiempo de retiro es algo mayor en El Salvador que en Chile). b) La densidad de cotización chilena en 2009 era 51,4% comparada con 28,4% en El Salvador (SAFP 2009a; Cuadro 4), en parte porque la PEA chilena tiene una proporción mayor de asalariados formales. c) El “bono

de reconocimiento” chileno se emitió rápidamente para todos los asegurados y se depositó en la cuenta individual, su valor se ajustó al índice de precios al consumidor (IPC) del mes anterior a su incorporación al sistema y gana un 4% de interés anual, mientras que en El Salvador el Certificado de Traspaso (CT) se emite al tiempo de retiro del asegurado (su pago se difiere 15 años), se ajusta al IPC desde la fecha en que el afiliado se incorporó al SAP hasta el último día del mes inmediato anterior a la fecha de la emisión, el CT gana una tasa de interés igual a la Tasa de Interés Básica Pasiva fijada por el Banco Central de Reserva (BCR), y su fórmula de cálculo resulta en una pensión menor que el bono chileno especialmente para la mujer.²⁸ d) Las pensiones se ajustan en Chile basadas en una unidad monetaria constante (Unidad de Fomento) mientras que en El Salvador no existe ese mecanismo salvo el ajuste al IPC cuando se opte por una renta vitalicia, la cual no está en funcionamiento. e) La rentabilidad real a largo plazo del fondo chileno era 1,1 puntos porcentuales superior a la salvadoreña en 2010, mientras que el fondo promedio por afiliado en Chile era \$13.333, casi cinco veces el promedio de \$2.712 en SAP²⁹ (AIOS 2011), esta última suma es muy baja para financiar pensiones adecuadas, aunque el período de operación del sistema salvadoreño es 11 años versus 30 el chileno y la población afiliada al primero es muy joven: 57,6% de los afiliados son menores de 35 años y 82,6% menores de 45 años (SP 2010a). Aún controlando las diferencias en el salario entre los dos países, pudiera predecirse que el nivel de la pensión salvadoreña será muy inferior al de la chilena.

Certificados de Traspaso (CT) y Certificados de Traspaso Complementario (CTC)

Tienen derecho a Certificados de Traspaso (CT) los afiliados que estaban en el sistema público, se trasladaron al SAP y tenían un mínimo de 12

cotizaciones.³⁰ El valor de las cotizaciones aportadas por los asegurados al ISSS e INPEP antes de su traslado al SAP se estima y se transfiere como CT a la AFP a la que está afiliado, a fin de que junto con el saldo acumulado en su cuenta individual financie su pensión. La AFP debe tramitar automática y gratuitamente el CT y este debe hacerse efectivo y otorgarse dentro de un plazo de 60 días a partir de la solicitud de jubilación y, si se atrasa, debe abonarse la tasa de rentabilidad del fondo más tres puntos adicionales. En 2003 se crearon los Certificados de Traspaso Complementarios (CTC) para financiar la diferencia en las pensiones de los afiliados que se pasaron del SPP al SAP y recibirían un monto inferior que bajo el sistema público previo.

Al inicio de operaciones del SAP se tenía previsto emitir CT provisionales a todos los afiliados con derecho a los mismos para que pudieran registrar su monto en la cuenta individual y, después de un año, emitir el CT definitivo; pero luego se decidió posponer “la emisión masiva de CT” (SP 2008d: 105). El cálculo y emisión se hace al tiempo que el asegurado solicita la jubilación en base a su historial laboral. La emisión masiva habría hecho transparente la parte correspondiente de la deuda previsional; además había un atraso considerable en los historiales laborales, que originalmente se dijo serían estimados rápidamente con un sistema electrónico que se tardó en instalar. Un Decreto de 2001 ordenó la reconstrucción de los historiales y en 2002, después de seis años de promulgada la Ley SAP, se diseñó el sistema para estimarlos; en 2003 se estaban consolidando los datos del ISSS e INPEP, y se había realizado un plan piloto para normalizar el flujo de dichos historiales. El Banco Mundial concedió un préstamo y AID proporcionó asistencia técnica para procesar 85% de los historiales, pero si bien una parte de ellos ya estaba completa, otra parte estaba incompleta y otra no se había procesado aún porque algunos archivos se destruyeron (Mesa-Lago 2003, 2008b; SP 2004e, 2008d). En 2005, nueve años después de promulgada la Ley SAP, se completaron las historias laborales, pero

²⁸ Ley SAP (Art. 230 e) y Reglamento para la Emisión y Pago de los CT (Arts. 22 y 46).

²⁹ La cifra excluye el valor del CT pero esto es cierto también en Chile. El promedio general en la CIAP salvadoreña era \$2.599 en 2008, entre los que tienen derecho a CT y CTC los promedios eran \$4.033 entre los optados y \$5.783 entre los obligados (Melinsky 2009), respectivamente 30% y 43% del promedio chileno.

³⁰ Esto se aplica tanto a los afiliados al sistema público que tenían menos de 36 años y debían trasladarse obligatoriamente al SAP, como a los mayores de 36 que tenían opción y decidieron trasladarse; en el segundo caso el monto de los CT es superior al del primero pues en este los afiliados cotizaron menos años al sistema público, son más jóvenes y pueden acumular más en sus cuentas individuales en el SAP.

en 2008 comenzó un proceso de reconstrucción de aquellas y en 2009 se reconoció la necesidad de mejorarlas (SP 2009c, 2010c).

Debido a la carga fiscal que el pago de los CT imponía al Ministerio de Hacienda, en 2001 se reformó la Ley SAP (Art. 230), disponiéndose que los CT fuesen pagaderos en 15 anualidades vencidas a partir de la fecha en que el afiliado cumpliera con los requisitos para obtener su pensión, y devengarían la tasa de interés básica pasiva del BCR. El decreto legislativo de 2006 dispuso que los CT y los CTC fuesen sustituidos por Certificados de Inversión Previsional (CIP), extendiendo el plazo de 15 a 25 años y devengando una tasa de interés variable; los CIP deben ser comprados obligatoriamente por las AFP (ver sección 2.6).³¹ Según el Banco Mundial, esto implica que “los ahorros de los asegurados actuales se invierten en CIP que financian las pensiones corrientes y futuras, por lo tanto, el sistema ahora efectivamente opera como el original de reparto, con la diferencia que ahora hay una deuda explícita... el sistema que procuraba ser de capitalización plena, ya no lo es” (Banco Mundial 2010: 22).³² ASAFONDOS (2011a) acepta que esto es cierto para el 10% de los asegurados que tuvieron la opción de pasarse al SAP y reciben una prestación definida, pero no lo es para el 70% de los afiliados que nunca cotizaron al ISSS ni al INPEP y cuyas pensiones se calculan sólo en base a la cuenta individual, ni para el 20% que fueron pasados al SAP y cuyas pensiones se calculan de esa forma aunque incluyendo el valor del CT.

Respecto a los asegurados que se pasaron al SAP y cumplieron los requisitos para jubilarse antes del 23 de septiembre de 2006 (unos 23.000), la mayoría del tiempo cotizado fue al ISSS o al INPEP y no al SAP, por lo que el saldo de sus cuentas individuales no es la fuente principal para financiar su pensión: en 2006 el saldo financiaba entre 5% y 10% mientras que los CT

y CTC combinados financiaban entre 90% y 95% (Solórzano y Sagrera 2008). Los que cumplieron los requisitos de jubilación después del 23 de septiembre de 2006 (unos 177.000), no tienen CT y CTC; el saldo en la cuenta individual financia la pensión hasta que se agota y, a partir de entonces, el ISSS o el INPEP (el que recibió la última cotización antes del traslado al SAP) es responsable del pago de dichas pensiones³³ (Ley SAP, Arts. 184, 184-A modificados en 2006). Debido al agotamiento de las reservas técnicas desde 2000 en el ISSS y desde 2002 en INPEP, para el pago de tales pensiones, ambos deben recibir transferencias financiadas por CIP, a través del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales creado en 2006 (ver sección 2.6).

A septiembre de 2010 se habían otorgado 39.185 CT por valor de \$848 millones, más 12.363 CTC por valor de \$499 millones para un total de 51.548 CT y CTC por valor de \$1,348 millones. Del total emitido 74% era por ISSS y 26% por INPEP (SP 2010a; ver la serie de Argueta 2011).

Pensión mínima

Antes de la reforma, el ISSS y el INPEP otorgaban pensiones mínimas y aquella endureció las condiciones de acceso. El Estado debe financiar la pensión mínima al asegurado (tanto si se hubiese traspasado del SPP al SAP o afiliado a este último al entrar al mercado de trabajo) al agotarse el saldo en su cuenta individual o cuando ésta sea insuficiente para financiarla (Ley SAP, Arts. 104, 146, 147, 149). Para la pensión de vejez el asegurado(a) debe tener 60/55 años de edad más 25 años de cotización (un aumento de 10 años respecto al período previo a la reforma); para invalidez y sobrevivientes se requiere: tres años de cotizaciones durante los cinco años previos al siniestro, o estar cotizando y tener al menos seis meses de cotizaciones al tiempo del siniestro, o un mínimo de 10 años de

³¹ Desde octubre de 2006 no se emiten CT para financiar pensiones de vejez, salvo en caso de devolución de saldo. En las pensiones de invalidez se emite CT cuando el segundo dictamen del afiliado determina que continúa invalido. En las pensiones de sobrevivencia el CT se emite cuando ocurre el fallecimiento del afiliado (Sorto 2011).

³² Argueta (2011: 31) afirma que la reforma de 2006 “desvirtuó el sistema de capitalización individual” que opera “bajo un sistema híbrido, con características similares a un sistema de reparto...”

³³ El trámite es complejo: ISSS e INPEP emiten certificados de CT y CTC que se pasan a las AFP para su depósito en las cuentas individuales; cada trimestre las AFP envían los CT y CTC al BMI para ser convertidos en “macro títulos” (combinando el valor de todos los certificados) mediante la emisión de CIP con lo cual genera los recursos. Trimestralmente, ISSS e INPEP solicitan recursos del FOP para el pago de sus pensiones y las de los pensionados de las AFP, a las que transfieren los fondos recibidos (Funes 2011E; SP 2011b).

cotizaciones. En todo caso se exige no percibir ingresos— incluyendo la pensión— iguales o superiores al salario mínimo. Cuando se escoge una renta programada (la única en existencia hasta ahora) y se agota el saldo en la cuenta individual, se otorga una pensión mínima; esto es un incentivo para tomar la renta programada pues siempre hay la garantía de la mínima, y hace aún más necesario implementar la renta vitalicia que elimina esa situación.³⁴ Por otra parte, es posible acogerse a la pensión de vejez anticipada cuando el saldo en la cuenta individual sea suficiente para financiar una pensión igual o superior a 60% del salario básico regulador (aunque no se hayan cumplido las edades de retiro ni cotizado 25 años) pero en este caso, lógicamente, no hay derecho a la pensión mínima.

Aunque en Chile se requieren cinco años menos de cotización que en El Salvador para la pensión mínima de vejez, antes de la re-reforma de 2008 se proyectaba que sólo la mitad de los actuales asegurados ganaría el derecho a la pensión mínima. Las condiciones en el SAP son de las más estrictas entre todas las reformas estructurales y reducen notablemente el número de asegurados elegibles para la pensión mínima, lo que vaticina una proporción menor a la chilena.

El monto de la pensión mínima es la misma en el SAP y en el SPP (SP 2011b). La pensión mínima mensual por vejez se aumentó gradualmente de \$92 en 2002 a \$143.64 en 2010 (\$207.64 en 2011); la de invalidez es el 70% de la de vejez y creció de \$64.40 a \$100.55 en 2010 (\$155.73 en 2011) (Cuadro 7).

La pensión mínima por vejez en 2010 equivalía a 45% de la pensión contributiva promedio en SPP y 26% en SAP, la primera proporción era alta pero la segunda adecuada para no generar desincentivos a la afiliación (Cuadros 6 y 7). Las líneas de pobreza en 2009 eran de \$95 en el sector urbano y \$61 en el sector rural, por lo que la pensión mínima superaba a ambas (CEPAL 2010a). Pero la pensión mínima era inferior en 2009 al costo de la canasta básica urbana alimentaria y aún menor que la canasta ampliada (Argueta 2011).

Revalorización de las pensiones

El ISSS y el INPEP revalorizaban las pensiones, el primero anual y en base al IPC o el salario, y el segundo trimestral y de forma discrecional. Pero en la práctica el valor real de las pensiones declinó 30% en 1980-1996 en el ISSS y 45% en INPEP (Mesa-Lago y Durán 1998).

CUADRO 7

Ajuste a la inflación de las pensiones en SPP y SAP, El Salvador, 1998-2010 (en dólares)

| Años | Pensión mínima ^a | | Pensión promedio total | | Índice de inflación | Pensiones ajustadas a la inflación | | | |
|------|-----------------------------|-----------|------------------------|-----|---------------------|------------------------------------|-----------|----------|------------------|
| | Vejez | Invalidez | SPP | SAP | | Mínima | | Promedio | |
| | | | | | | Vejez | Invalidez | SSP | SAP ^b |
| 1998 | 80,00 | 56,00 | 146 | | 100,0 | 80,00 | 56,00 | 146,00 | |
| 1999 | 80,00 | 56,00 | 162 | | 99,0 | 80,81 | 56,50 | 163,63 | |
| 2000 | 80,00 | 56,00 | 167 | | 103,7 | 77,52 | 54,26 | 161,82 | |
| 2001 | 80,00 | 56,00 | 178 | | 104,7 | 76,40 | 53,49 | 170,01 | |
| 2002 | 92,00 | 64,00 | 197 | | 107,6 | 85,50 | 59,48 | 183,08 | |
| 2003 | 100,00 | 70,00 | 204 | | 110,3 | 90,66 | 63,46 | 184,95 | |
| 2004 | 114,00 | 79,80 | 222 | 210 | 116,3 | 98,02 | 68,62 | 190,88 | 210,00 |
| 2005 | 114,00 | 79,80 | 231 | 264 | 121,3 | 93,98 | 65,78 | 190,44 | 253,11 |
| 2006 | 114,00 | 79,80 | 230 | 265 | 127,2 | 89,62 | 62,74 | 180,82 | 242,20 |
| 2007 | 119,70 | 83,79 | 238 | 267 | 133,4 | 89,73 | 62,81 | 178,41 | 232,57 |
| 2008 | 119,70 | 83,79 | 241 | 270 | 140,8 | 85,00 | 59,50 | 171,16 | 222,95 |
| 2009 | 143,64 | 100,55 | 259 | 270 | 140,6 | 102,16 | 71,51 | 184,21 | 223,32 |
| 2010 | 143,64 | 100,55 | 259 | 279 | 145,6 | 98,65 | 69,06 | 177,78 | 223,73 |

^a En el SAP desde 2002. ^b Se ajusta con un índice de inflación con base en 2004=100.

Fuente: Elaboración del consultor en base a SP 2002a, 2010a; Sorto 2011; inflación de CEPAL 2010a.

³⁴ Según ASAFONDOS (2011a), la reforma de 2006 pospuso la creación de la renta vitalicia hasta que no comiencen a pensionarse los hombres cuando cumplan 60 años a partir de 2022 y las mujeres los 55 años a partir de 2017. La Superintendencia propuso establecer rentas vitalicias

como parte de la reforma a la Ley de Sociedades de Seguro que se encuentra en estudio por la Asamblea Legislativa desde hace dos años; el resto de las rentas vitalicias asociadas al SAP será objeto de un Reglamento (Martínez 2011).

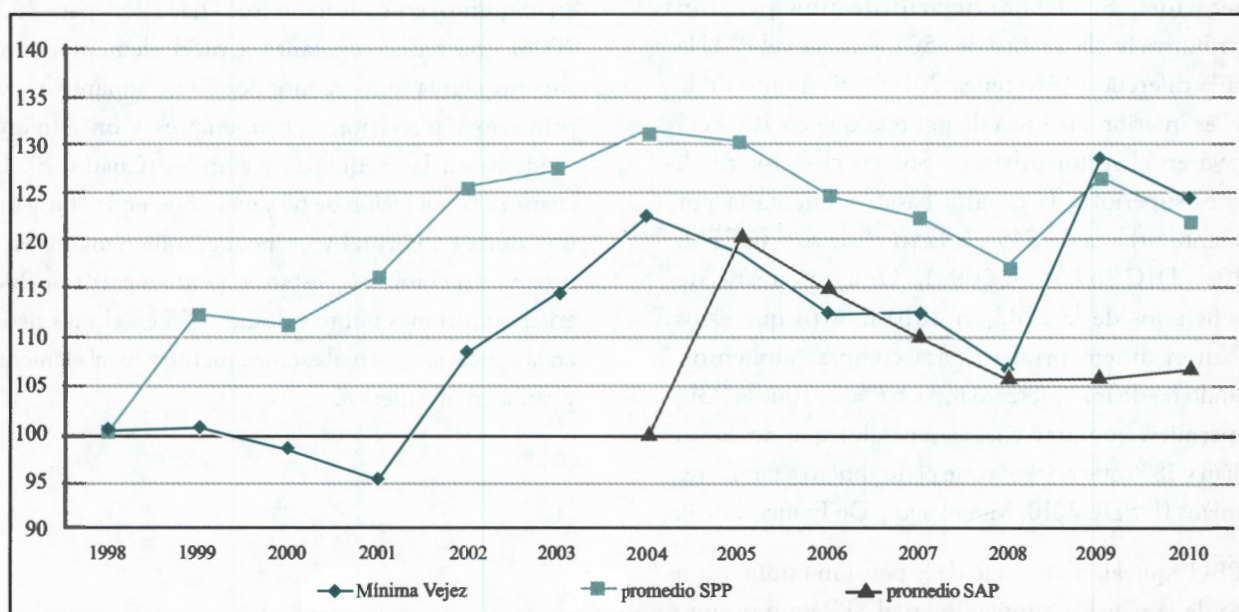
En el SAP las pensiones mínimas de vejez e invalidez son fijadas anualmente por el Ministerio de Hacienda, teniendo en cuenta la variación relativa del salario promedio cotizante al sistema y los recursos disponibles del Gobierno Central (Ley SAP, Art. 145); esta última disposición otorgó poder discrecional al gobierno. En el SPP las pensiones y la mínima se revalorizan anualmente en la misma forma que en el SAP (Ley SAP, Arts. 209-210). Las pensiones mínimas reales (ajustadas a la inflación) de vejez e invalidez, aumentaron 23% en 1998-2010 (Cuadro 7), de manera que aunque no hay un ajuste automático a la inflación, el gobierno ha sido generoso en la revalorización porque no paga directa e inmediatamente el costo, pero éste crecerá según se retiren más asegurados en SAP y aumentará los compromisos estatales.

La Ley SAP (Art. 134) dispone que la pensión por renta vitalicia contratada en colones se reajuste anualmente por el IPC sujetándose al Reglamento de Beneficios que se dicte (pero éste no lo hace; Reglamento 2010), mientras

que la pensión contratada en dólares se ajuste de acuerdo al Reglamento que dicte la Superintendencia (que no ha sido promulgado); en todo caso, la renta vitalicia no se ha implementado. La Ley SAP no se refiere a las pensiones programadas, las únicas en vigor.³⁵ Las pensiones mensuales en el SAP se revalorizaron en 2% las comprendidas entre \$114 a \$300 en 2004; en 5% las inferiores a \$300 en 2007; y en 5% las comprendidas entre \$130.58 y \$300 en 2009 (Sorto 2011).

El monto de la pensión promedio ponderada en dólares entre 2004 y 2010 aumentó 17% en SPP y 32% en SAP, mientras que los aumentos en las pensiones de vejez fueron 17% y 8% y en las de invalidez 16% y 19% respectivamente (basado en el Cuadro 6). En cuanto al ajuste a la inflación, la pensión promedio total en SPP creció 22%, mientras que en el SAP aumentó 6,5% en 2004-2010 (no hay cifras para 1999-2003). Pero las pensiones reales de vejez en SAP aumentaron 7% mientras que todas las otras perdieron valor entre 6% y 17% (Gráfica 4).

Gráfica 4. Índices de pensiones mínima y promedio reales en SPP y SAP, 1998-2010



Fuente: Cuadro 7.

³⁵ El Reglamento (2010) estipula que la renta programada se recalculará de acuerdo con la expectativa de vida anual del grupo familiar del pensionado; el saldo en la CIAP se reduce más rápido que la expectativa de vida y para garantizar que le alcance hasta que fallezca, la pensión se ajusta anualmente (Sorto 2011).

Aunque no hay un mecanismo automático de ajuste generalizado de las pensiones (lo cual coloca a El Salvador en el 13^{er} lugar en la región, pues doce países ajustan automáticamente las pensiones al IPC o a los salarios; Mesa-Lago 2008a), las pensiones mínimas reales y las promedio en SPP crecieron alrededor de 22%, pero mientras las pensiones de vejez se reajustaron por encima del promedio, el resto de las pensiones perdió valor real.

Basado en la EHPM de 2009 se ha estimado el porcentaje combinado de pensionados (del SPP, SAP e IPSFA) que recibían pensiones inferiores al salario mínimo: 7,6% era inferior al mínimo en la agricultura, 40,4% al de la industria textil y maquila, y 3,9% al de industria, comercio y servicios, para un total de 51,9% por debajo de dichos mínimos (Henríquez 2011).

Pensión no contributiva

La PBU entrega \$50 mensuales a los que han cumplido 70 años o son inválidos independiente de la edad, son pobres y no reciben una pensión contributiva (además reciben una suma alzada de \$100 para gastos funerarios). Si el beneficiario de una pensión contributiva recibe menos de \$50 mensuales el PBU le paga la diferencia (Alvarenga 2011E). El monto de la PBU es inferior a la línea de pobreza que en 2009 era de \$95 en el sector urbano y \$61 en el sector rural; pero es superior a la canasta básica alimentaria por habitante urbana de \$45 y a la rural de \$29 (CEPAL 2010a; DIGESTYC 2009a). Una encuesta de beneficiarios de la PBU en 2010 mostró que estos usaban el dinero primero para comprar alimentos, segundo medicinas y tercero ropa; 62% dijo que la PBU les permitía comprar cosas esenciales que antes no podían y 18% que no tenía que pedir dinero a familiares o amigos (FISDL 2010; Mesa-Lago y De Franco 2010).

La PBU equivale a un tercio de la pensión mínima, un sexto de la pensión promedio en el SPP y un décimo de la promedio en la SAP, por ello no debería crear desincentivos a la afiliación en el sistema contributivo. Sin embargo dos adultos mayores en estado de pobreza, viviendo en el mismo hogar, legalmente son elegibles para la PBU, de manera que sumarían \$100 equivalente al 70% de la pensión mínima de vejez y podría ser un

desincentivo a la afiliación al sistema contributivo (Tijerina 2011E).

2.4. Solidaridad social y equidad de género

Desigualdades en la cobertura de la PEA y la población adulta mayor

Los Cuadros 8 y 9 demuestran que la cobertura de la PEA y la población de 65 y más años aumenta con la ubicación urbana, el ingreso y el nivel de educación, además en la PEA por la rama económica (rama secundaria y terciaria) y el tamaño de la empresa. Los que tienen la menor cobertura son los que residen en áreas rurales, con ingreso en el quintil más pobre, sólo educación primaria, están ocupados en la rama primaria (agricultura, pesca) y empleados en las empresas pequeñas.

Respecto a la cobertura de la PEA, la serie de 1998 a 2008 indica que ha ocurrido poco cambio en las cinco variables: en la ubicación un ligero incremento en la cobertura rural y casi estancamiento en la urbana; en el ingreso una reducción en el primer quintil y aumento en el quinto; en educación (sólo hay cifras para 2006-2008) una reducción tanto a nivel elemental como superior; en la rama económica estancamiento a nivel primario y terciario; y en la empresas un aumento modesto en las pequeñas y grandes (Cuadro 8). En cuanto a la población de 65 y más años: en la ubicación, una caída en la rural y un pequeño incremento en la urbana; en el ingreso, estancamiento a partir de 2001 en el quintil más pobre y desde 2005 en el más rico; y en la educación, virtual estancamiento a nivel elemental y caída en el superior.

CUADRO 8

Desigualdades en la cobertura de la PEA por ubicación, ingreso, educación, rama económica, tamaño de las empresas y género, El Salvador, 1998-2008 (en porcentajes)

| Años ^a | Ubicación | | Quintiles | | Educación | | Rama económica ^b | | Empresas ^b | | Género | |
|-------------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|----------|-----------------------------|-----------|-----------------------|--------|--------|--------|
| | Rural | Urbana | Primero | Quinto | Elemental | Superior | Primaria | Terciaria | Pequeña | Grande | Mujer | Hombre |
| 1998 | 13,7 | 39,1 | 4,2 | 60,2 | | | 3,8 | 37,8 | 5,0 | 82,0 | 29,1 | 31,1 |
| 1999 | 13,3 | 40,4 | 4,4 | 61,8 | | | 3,4 | 39,2 | 4,8 | 84,2 | 30,9 | 31,2 |
| 2000 | 12,7 | 38,5 | 4,1 | 60,3 | | | 3,5 | 36,6 | 4,3 | 84,6 | 29,9 | 29,5 |
| 2001 | 13,1 | 38,4 | 6,4 | 60,3 | | | 3,0 | 36,9 | 4,2 | 86,7 | 30,0 | 29,4 |
| 2002 | 13,4 | 38,3 | 7,4 | 56,6 | | | 3,0 | 35,5 | 4,2 | 86,8 | 30,7 | 29,1 |
| 2003 | 13,6 | 38,2 | 11,2 | 54,3 | | | 2,5 | 35,0 | 3,7 | 85,6 | 30,1 | 29,5 |
| 2004 | 14,1 | 36,3 | 8,4 | 51,7 | | | 3,3 | 36,2 | 3,5 | 85,4 | 28,4 | 29,1 |
| 2005 | 15,1 | 36,2 | 3,8 | 57,9 | | | 3,1 | 36,2 | 3,8 | 70,3 | 29,2 | 29,1 |
| 2006 | 15,2 | 41,8 | 12,2 | 57,6 | 15,6 | 74,1 | 3,6 | 37,0 | 8,7 | 87,7 | 34,4 | 31,5 |
| 2007 | 14,8 | 41,0 | 6,4 | 62,2 | 12,2 | 73,9 | 3,4 | 37,2 | 8,8 | 89,9 | 34,0 | 32,0 |
| 2008 | 15,0 | 41,3 | 5,6 | 66,1 | 13,0 | 73,4 | 3,9 | 37,8 | 7,8 | 90,7 | 34,9 | 32,5 |

^a La serie 2006-2008 pudiera no ser conectable con la de 1998-2005. ^b Porcentaje de la PEA ocupada.

Fuente: Elaboración del consultor basado en: 1998-2005 de Rofman y otros 2008; 2006-2008 de DIGESTYC 2007 a 2009a.

Con escasas excepciones, las brechas se mantienen a través de los diez años respecto a la cobertura de la PEA: en ubicación la urbana es tres veces la rural, en el ingreso unas 12 veces (ligera disminución de la brecha), en la rama económica casi 10 veces, y en empresas una reducción de 16 a 12 veces. La brecha es generalmente

mayor entre los adultos mayores: en ubicación incremento de 4 a 6 veces en la zona urbana sobre la rural; reducción de 30 a 11 veces entre el quintil más rico y el más pobre, y disminución de 9 a 6 veces en el nivel educativo superior sobre el elemental.

CUADRO 9

Desigualdades en la cobertura de la población de 65 años y más, por ubicación, ingreso, educación y género, El Salvador, 1998-2008 (en porcentajes)

| Años ^a | Ubicación | | Quintiles | | Educación | | Género | |
|-------------------|-----------|--------|-----------|--------|-----------|----------|--------|--------|
| | Rural | Urbana | Primero | Quinto | Elemental | Superior | Mujer | Hombre |
| 1998 | 4,2 | 17,0 | 0,6 | 28,6 | | | 9,3 | 15,3 |
| 1999 | 4,6 | 19,6 | 1,0 | 30,4 | | | 9,5 | 19,5 |
| 2000 | 4,2 | 20,5 | 1,1 | 36,5 | | | 10,0 | 20,3 |
| 2001 | 6,0 | 19,5 | 3,1 | 33,1 | | | 11,0 | 19,0 |
| 2002 | 4,6 | 22,0 | 1,2 | 34,7 | | | 11,0 | 22,0 |
| 2003 | 3,9 | 20,0 | 1,1 | 32,7 | | | 9,4 | 19,8 |
| 2004 | 4,5 | 20,4 | 0,5 | 33,7 | | | 9,5 | 20,7 |
| 2005 | 5,2 | 22,3 | 1,0 | 36,8 | | | 11,0 | 22,6 |
| 2006 | 3,5 | 18,3 | 2,6 | 32,6 | 8,3 | 72,1 | 7,3 | 20,5 |
| 2007 | 2,7 | 18,0 | 1,9 | 31,4 | 7,7 | 78,3 | 7,9 | 19,8 |
| 2008 | 2,9 | 17,6 | 3,2 | 34,8 | 8,6 | 54,1 | 7,5 | 19,4 |

^a La serie 2006-2008 puede no ser conectable con la de 1998-2005.

Fuente: Elaboración del consultor basado en: 1998-2005 de Rofman y otros 2008; 2006-2008 de DIGESTYC 2007 a 2009a.

El análisis anterior demuestra que no sólo la cobertura es baja sino, además, extremadamente desigual y que

los grupos más pobres, peor educados, rurales y que trabajan en la agricultura y microempresas están

virtualmente excluidos.³⁶ De ahí la importancia de la extensión de la cobertura contributiva y el papel crucial de las pensiones no contributivas focalizadas en los pobres (PBU).

Solidaridad social y trato igual

La reforma estructural pronosticó que la eliminación de prestaciones de privilegio y la pensión mínima harían más justo el sistema, mejorarían la equidad y la redistribución del ingreso. La reforma introdujo varios elementos favorables a la solidaridad: a) la homologación de las condiciones de acceso en ISSS e INPEP³⁷ e incorporación de la mayoría de programas de privilegio y homologación de sus condiciones; b) la continuada cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia hasta 18 meses en casos de cesantía; c) la pensión mínima aunque restringida y demorada en su implementación, los CT con las limitantes explicadas y los CTC; d) la estandarización de las cotizaciones aunque en el SPP es un punto porcentual mayor que en el SAP; e) el mantenimiento de la cotización del empleador y su financiamiento de la comisión administrativa total (comisión neta y prima) desde 2006 (en algunos sistemas privados, el empleador no paga cotización ni aporta a la comisión y ambas están enteramente a cargo del trabajador); f) los afiliados no cotizantes no pagan comisiones por la administración de sus cuentas, aunque estas siguen abiertas y reciben la rentabilidad de la inversión. Fuera del sistema y doce años después de su creación, se estableció la pensión no contributiva focalizada en extrema pobreza.

Por otra parte el sistema privado excluye de manera endógena la solidaridad social, debido a la propiedad de la cuenta individual; los elementos solidarios (garantía de la pensión mínima, CT y CTC, y PBU) resultan de la intervención estatal. El SAP ha continuado elementos anti-solidarios que existían antes

de la reforma: a) la baja cobertura de la PEA y de los adultos mayores debido a que la ley otorga cobertura voluntaria a los trabajadores informales y la mayoría de los agrícolas; b) el mantenimiento del IPSFA que tiene las condiciones más generosas (que se analizan a continuación); y c) la falta de una pensión no contributiva hasta 2009. Además introdujo nuevos elementos anti-solidarios, como el aumento considerable de la cotización al trabajador y la acentuación de inequidades por género (tratada en la sección siguiente).

Respecto a la redistribución del ingreso, la reforma requiere considerables subsidios fiscales durante la transición para financiar pensiones de una minoría (ver sección 2.6), restando recursos necesarios para incorporar a la mayoría en los sectores informal y rural, y a los adultos mayores pobres. El sistema tributario salvadoreño se nutre principalmente de impuestos al consumo (el IVA generó 53% del ingreso fiscal en 2008), por lo cual la población no cubierta y desprotegida contribuye al financiamiento de las pensiones de la minoría cubierta por el SAP. Del total de 10% del PIB dedicado al gasto público social en 2008, el seguro social de pensiones tomó 2,5% mientras que la asistencia social sólo 0,5%, un porcentaje similar al gastado por el IPSFA (Banco Mundial 2010).

Las condiciones de adquisición de derechos y prestaciones del IPSFA son superiores a las de los antiguos INPEP e ISSS, así como a las del SAP: a) retiro con 50 años de edad (versus 55/60 en el SPP y el SAP) y 25 años de cotización; b) salario básico regulador (SBR) calculado sobre los cinco últimos años antes del retiro versus 10 años en SPP reformado; c) tasas de reemplazo mayores, aumentando de 80% del SBR con 25 años de cotización hasta 100% con 30 años; d) en caso de invalidez por acto de servicio se paga el 100% del último salario; e) si un retirado se reincorpora al servicio activo se le suspende la pensión pero se le computa el tiempo y si se retiró con 100% del SBR se le aumenta el nuevo salario en 4%; f) un “fondo de retiro” paga una suma alzada equivalente a un mes de SBR por cada año de cotización aportado, por ejemplo, con 25 años de cotización se pagan dos años de salarios (los beneficios e) y f) no existen ni en el SPP ni en el SAP). Estas condiciones generosas son insostenibles con las cotizaciones actuales: empleado 4%, Estado 4% y total

³⁶ No hay información sobre la población indígena excluida de cobertura porque no se ha identificado adecuadamente este sector de la población. Sus dirigentes proponen un censo y la Secretaría de Inclusión Social está trabajando para identificarlos en la próxima EHPM con entrenamiento especial de los encuestadores y una campaña nacional educativa (Urquilla 2011E).

³⁷ En el INPEP docente, el retiro era a los 55 años o con 30 años de servicios y cualquier edad (en caso de cesantía las condiciones eran aún más generosas); en las ramas administrativa y docente, la tasa de reemplazo con 30 años cotizados era 100% versus 74% en el ISSS (Mesa-Lago y Durán 1998).

8% (para el fondo de retiro se requiere un 6% adicional, o sea, 14% en total), comparado con 13-14% en SAP, SPP y Docente (Ley de IPSFA, reformas de 1997 y 1999, y Reglamento). Un grupo de militares se pasó del IPSFA al SAP, pero luego solicitaron regresar, se les otorgó un mes y se volvieron todos (Mesa-Lago 2003).

En 2010, las pensiones mensuales promedio en el IPSFA eran mayores que en el SPP y en el SAP con una excepción: en vejez \$468, \$315 y \$537, respectivamente, y en invalidez \$262, \$178 y \$208 respectivamente. Pero las pensiones de la tropa son muy inferiores. Además, no se han revalorizado las pensiones desde 2000 (SP 2010a; Cabrera 2011; IPSFA 2011).

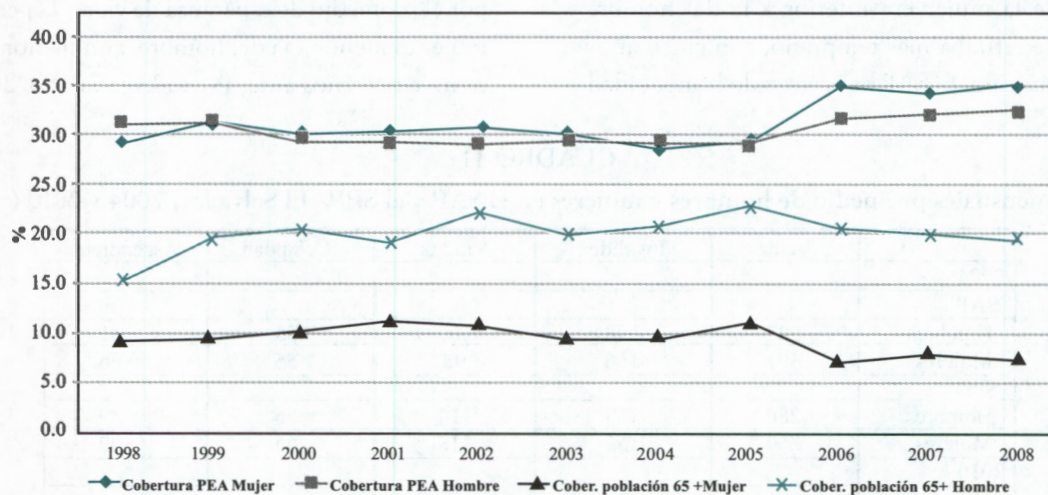
Equidad de género

En la región, la cobertura de la mujer es muy inferior a la del hombre entre la población adulta mayor, pero tiende a ser algo mayor en la PEA, con algunas excepciones (Mesa-Lago 2010). Lo primero es difícil de explicar porque la mujer tiene menor participación en la PEA que el hombre (en El Salvador, 46% versus 79% el hombre en 2009) y se concentra en actividades informales con baja productividad (particularmente el servicio doméstico y el familiar no remunerado) que son excluidos o tienen sólo cobertura voluntaria (CEPAL 2010a; Córdova y otros 2010).

Según encuestas de 1998-2008, salvo en tres años en El Salvador, la cobertura en la PEA de la mujer fue ligeramente mayor que la del hombre y con tendencia a mejorar, colocándolo en décimo lugar entre 18 países de la región en 2006. Usando cifras de afiliación entre los nueve sistemas privados en 2010, la mujer en El Salvador tenía la mayor (45,4%) después de Chile (45,8%) y creciendo desde 40% en 1999 (AIOS 1999 a 2011).³⁸ Pero las estadísticas institucionales de cotizantes muestran que había una proporción mayor de hombres que de mujeres, aunque con tendencia declinante salvo en el SAP.³⁹ En la cobertura de los adultos mayores por encuestas, la de la mujer era substancialmente inferior a la del hombre y la brecha se expandió de 1,6 veces en 1998 a 2,5 veces en 2008 (Cuadros 7 y 8; Gráfica 5).⁴⁰ En este indicador El Salvador se colocaba entre los cuatro países con peor cobertura en la región (ordenamientos regionales de Mesa-Lago 2010).

Entre 2000 y 2010, la proporción de pensiones totales recibida por mujeres en el SPP aumentó de 50,5% a 54,8%, mientras que en el SAP disminuyó de 60,1% a 54,5%, aproximándose ambos porcentajes en 2010. Pero en este año, las proporciones femeninas en vejez, invalidez y sobrevivientes en el SPP eran mayores que en el SAP: 42% versus 35%, 27% versus 23%, y 89% versus 67% (Cuadro 10).⁴¹

Gráfica 5. Desigualdades por género en la cobertura de la PEA y población de 65+, 1998-2008



Fuente: Cuadro 9.

³⁸ Estas cifras se contradicen con la participación de la mujer en la PEA, en la cual El Salvador se ordenaba en el 12^{do} lugar entre 18 países en la región (CEPAL 2010a).

³⁹ En el ISSS 61% hombre y 39% mujer en 2000 y 52% y 48% en 2010; en INPEP 67% y 33% en 2000 y 62% y 38% en 2009, y en SAP 54% y

46% en 2001 y 55% y 45% en 2010 (ISSS 2009; INPEP 2003, 2010a; SP 2010a).

⁴⁰ Cruzando variables sobre cobertura de la población mayor de 60 años en la EHPM de 2008, la de la mujer en las áreas rural y urbana era 33,5% y 38,7% versus 53,9% y 47,4% los hombres respectivamente (DIGESTYC 2009).

⁴¹ En febrero de 2001, 52% de los beneficiarios de la PBU eran mujeres (Alvarenga 2011E).

La pensión promedio de la mujer es inferior a la del hombre por discriminación en el mercado laboral, el propio sistema de pensiones y razones demográficas: a) el salario promedio femenino es 15% inferior al masculino; b) la edad de retiro de la mujer es cinco años menor a la del hombre y ella acumula menos

cotizaciones porque deja su empleo para criar a los hijos y no recibe remuneración ni crédito para su pensión, y c) la esperanza de vida de la mujer es nueve años mayor a la del hombre por lo que el período jubilatorio es más largo (DIGESTYC 2009a; Córdova y otros 2010).

CUADRO 10

Distribución porcentual del número de pensionadas en el SPP y el SAP, El Salvador, 2000-2010
(respecto al total de pensionados-hombres y mujeres-a diciembre)

| Años* | SPP | | | | SAP | | | |
|-------|-------|-----------|---------|-------|-------|-----------|---------|-------|
| | Vejez | Invalidez | Sobrev. | Total | Vejez | Invalidez | Sobrev. | Total |
| 2000 | 38,4 | 24,0 | 80,0 | 50,5 | 12,0 | 23,7 | 68,3 | 60,1 |
| 2001 | 38,1 | 28,5 | 81,7 | 50,1 | 16,2 | 24,8 | 63,0 | 57,5 |
| 2002 | 39,3 | 28,9 | 83,0 | 50,5 | 18,2 | 23,5 | 63,0 | 56,0 |
| 2003 | 39,4 | 28,4 | 83,7 | 50,7 | 23,1 | 22,8 | 63,1 | 53,0 |
| 2004 | 40,3 | 29,5 | 84,6 | 52,1 | 25,4 | 23,6 | 64,6 | 50,7 |
| 2005 | 40,4 | 29,1 | 85,4 | 52,3 | 27,2 | 23,0 | 65,4 | 48,1 |
| 2006 | 41,0 | 28,9 | 88,3 | 52,8 | 29,0 | 24,6 | 66,1 | 48,8 |
| 2007 | 41,3 | 28,4 | 87,0 | 53,4 | 31,0 | 23,7 | 66,6 | 49,9 |
| 2008 | 41,8 | 27,4 | 87,6 | 54,0 | 32,8 | 23,5 | 66,8 | 50,8 |
| 2009 | 42,1 | 27,2 | 87,6 | 54,5 | 33,8 | 23,0 | 67,0 | 51,7 |
| 2010 | 42,5 | 27,4 | 89,4 | 54,8 | 35,6 | 23,4 | 67,3 | 54,5 |

* La Superintendencia no publica esta información para 1998 y 1999; 2010 es a septiembre.

Fuente: Elaboración del consultor basado en SP 2001a a 2010a.

El sistema público era relativamente más neutro respecto al género porque basaba el cálculo de la pensión en los últimos años de la vida laboral y usaba tablas de mortalidad iguales para ambos sexos, por lo que transfería recursos del hombre a la mujer; no obstante, la pensión de la mujer era inferior a la del hombre cuando ella se retiraba más temprano, con cinco años menos de cotización. El SAP ha acentuado la inequidad

de género porque calcula la pensión basado en la cotización aportada en todos los años de vida laboral y utiliza tablas de mortalidad diferenciadas por sexo (salvo para los optados que reciben una prestación definida); la suma acumulada en la cuenta individual es dividida por el promedio de esperanza de vida y la pensión de la mujer es menor a la del hombre, aún menor cuando se retira cinco años antes (Mesa-Lago 2008b, 2011).

CUADRO 11

Pensiones mensuales promedio de hombres y mujeres en el SAP y el SPP, El Salvador, 2004 y 2010 (en dólares)

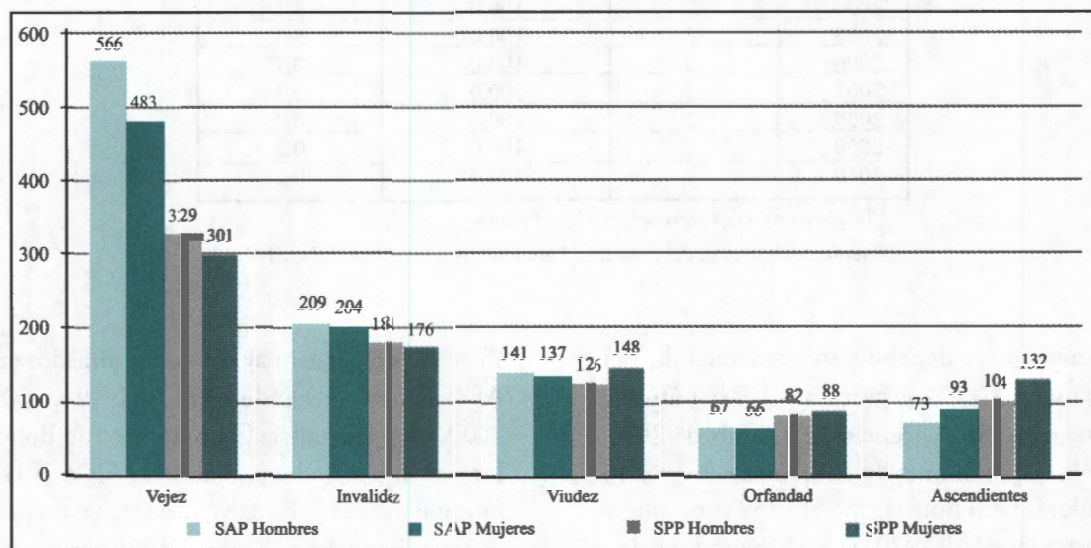
| | Vejez | Invalidez | Viudez | Orfandad | Ascendientes |
|---------|-------|-----------|--------|----------|--------------|
| 2004 | | | | | |
| SAP | | | | | |
| Hombres | 527 | 178 | 109 | 55 | 81 |
| Mujeres | 397 | 166 | 98 | 55 | 66 |
| SPP | | | | | |
| Hombres | 280 | 153 | 114 | 56 | 89 |
| Mujeres | 260 | 152 | 118 | 65 | 109 |
| 2010 | | | | | |
| SAP | | | | | |
| Hombres | 566 | 209 | 141 | 67 | 73 |
| Mujeres | 483 | 204 | 137 | 66 | 93 |
| SPP | | | | | |
| Hombres | 329 | 181 | 126 | 82 | 104 |
| Mujeres | 301 | 176 | 148 | 88 | 132 |

Fuente: Elaboración del consultor basado en SP 2004a y 2010a. No hay cifras para el SAP en 2000-2003.

El Cuadro 11 compara las pensiones promedio de hombres y mujeres en el SPP y el SAP en 2004 y 2010. En 2010 la pensión de vejez de la mujer era 15% menor a la del hombre en el SAP pero sólo 8% en SPP; la de invalidez era 2% menor en ambos sistemas, la de orfandad era mayor en el SPP y virtualmente igual en el SAP, y la de ascendiente era 27% mayor en ambos (Gráfica 6). Entre 2004 y 2010, la brecha entre la pensión de vejez promedio femenina y la masculina disminuyó de 25% a 15% en el SAP y aumentó de 7%

a 8% en el SPP, pero aún así la brecha del SAP era casi el doble de la del SPP. La brecha en la pensión de invalidez declinó de 6% a 2% en el SAP pero creció de 0,6% a 2% en el SPP igualándose ambos. La brecha en el SAP de la pensión de viudez menguó y la de orfandad se mantuvo igual pero la de ascendiente superó a la masculina; en el SPP las tres pensiones femeninas se mantuvieron por encima a la masculina mejorando especialmente la de ascendientes.

Gráfica 6. Pensiones promedio de hombres y mujeres en SAP y SPP, 2010



Fuente: Cuadro 11.

Por otra parte, el SAP concede dos beneficios favorables a la equidad de género, que el SPP no contenía: a) las mujeres pueden generar pensiones por sobrevivencia a sus cónyuges y convivientes, de modo que sus cotizaciones proveen cobertura para todo su grupo familiar (el SPP no otorgaba este derecho a las mujeres, por lo que pagaban cotizaciones idénticas a la de los hombres pero los beneficios potenciales para el grupo familiar eran menores); y b) eliminó la práctica en el sistema público de suspender las pensiones por viudez de las mujeres que contraían nuevas nupcias o convivían con un compañero (en el SAP una viuda tiene derecho de por vida a este beneficio, independientemente de que tenga un nuevo cónyuge o conviviente).

Aunque la reforma estructural suavizó algunas inequidades previas, contrario a sus predicciones no corrigió varias importantes e introdujo otras nuevas,

redujo la solidaridad social, acentuó las inequidades de género y posiblemente tiene un impacto regresivo en la distribución, aunque se necesita un estudio más profundo sobre esto último.

2.5. Eficiencia y costo administrativo moderado

Duopolio y pobre competencia

Los partidarios de la reforma argumentaron que el reemplazo del monopolio del sistema público por el SAP y la ampliación de la cobertura de la PEA fomentarían la entrada de más AFP en el mercado. Las AFP contendrían por los asegurados y estos tendrían la información y calificación necesarias para escoger las mejores (las que cargasen la comisión menor y consiguiesen la rentabilidad mayor). Todo ello

promovería la competencia entre las AFP, evitaría la concentración, reduciría los costos administrativos,

generaría una mayor acumulación en la cuenta individual y una pensión mejor.

CUADRO 12
Competencia en el SAP, El Salvador, 1998-2010

| Años | Número de AFPs | Concentración 2 mayores (%) | Trasposos anuales (%) ^a |
|------|----------------|-----------------------------|------------------------------------|
| 1998 | 5 | | |
| 1999 | 5 | 64,0 | 6,3 |
| 2000 | 3 | 98,8 | 15,9 |
| 2001 | 3 | 99,3 | 8,5 |
| 2002 | 3 | 99,7 | 4,1 |
| 2003 | 2 | 100,0 | 5,0 |
| 2004 | 2 | 100,0 | 3,1 |
| 2005 | 2 | 100,0 | 5,3 |
| 2006 | 2 | 100,0 | 0,7 |
| 2007 | 2 | 100,0 | 0,4 |
| 2008 | 2 | 100,0 | 0,2 |
| 2009 | 2 | 100,0 | 0,2 |
| 2010 | 2 | 100,0 | 0,2 |

^aTrasposos anuales en relación a los afiliados.

Fuente: Elaboración del consultor basado en AIOS 1999 a 2011; SP 2010a.

Pero la competencia depende en gran medida del tamaño del mercado de asegurados: a mayor su número, más administradoras y viceversa. En junio de 2010, México tenía 13,4 millones de cotizantes activos y 15 administradoras pero Bolivia sólo 515.159 cotizantes y dos administradoras (AIOS 2011). En El Salvador había 564.667 cotizantes, un número igual al de Bolivia y el menor entre los sistemas privados. Cinco AFP salvadoreñas comenzaron en 1998, de las cuales una quebró y otras tres fueron fusionadas o adquiridas de sus socios principales internacionales, reduciendo el número a dos en 2003, un duopolio como en Bolivia (Cuadro 12).⁴² Este desenlace había sido pronosticado por expertos (Mesa-Lago 1996, 1998; OIT 1997). La cobertura de la PEA por el SAP no ha crecido como se esperaba, por lo que es extremadamente difícil aumentar el número de AFP. Uruguay con un número de cotizantes igual al salvadoreño, tiene cuatro AFP, porque existen múltiples tipos de administradoras incluyendo una pública que concentra a la mayoría de los asegurados.

El grado de concentración de los afiliados en las dos AFP mayores creció de 64% en 1999 a 100% desde 2003, el porcentaje más alto (junto con Bolivia) entre los sistemas privados (Cuadro 12; AIOS 2011). Un ex-funcionario de la SP arguyó que la falta de competencia no es exclusiva del SAP salvadoreño, porque esto ocurre en otros negocios en los que incluso hay un monopolio (citado por Mesa-Lago 2003). Sin embargo, hay una diferencia importante, ya que el SAP fue establecido con la premisa que el monopolio del antiguo sistema público al ser privatizado generaría competencia.

Libertad de elección limitada

Sólo 5% de los asegurados en el SPP se quedó en este (debido a su edad), mientras que 30% tuvo la opción de quedarse o trasladarse al SAP (los que no solicitaron por escrito quedarse, fueron afiliados automáticamente al SAP), y 65% fue trasladado. La libertad de escoger en El Salvador fue la más restringida entre las diez reformas estructurales, después de Bolivia y México donde todos los asegurados fueron obligados a trasladarse (Mesa-Lago 2008a).

La Ley SAP otorgó a los afiliados el derecho a elegir libremente y cambiarse de AFP cuando hubiesen abonado seis cotizaciones mensuales; en 2005 se

⁴² AFP Previsión tenía como socio a BBV, AFP Máxima a Argentaria y AFP Porvenir a AFP Provida de Chile. En España BBV y Argentaria se fusionaron en BBVA y este adquirió AFP Provida de Chile. En El Salvador, las AFP Previsión, Máxima y Porvenir se fusionaron en septiembre de 2000 en AFP Crecer. La AFP Profuturo dejó de funcionar en 2003 y se liquidó en 2008.

aumentó a doce meses, con notificación por escrito al empleador y firma del libro de traspasos en la AFP de origen, porque sólo hay dos AFP y las batallas comerciales entre ellas generaban mayores gastos en publicidad y a promotores. A medida que cayó el número de AFP a dos y se limitaron los traslados entre ellas, el porcentaje de afiliados que se traspasó anualmente disminuyó de 16% en 2000 a 0,2% en 2010, la tercera proporción inferior entre los sistemas privados; en contraste, 12% se trasladó en Costa Rica (Cuadro 12; AIOS 2010).⁴³ La libertad de elección se reduce porque usualmente la empresa tiene afiliados a todos sus trabajadores en una AFP ya que le es más fácil pagar una sola planilla; cuando un trabajador es contratado por una empresa y está afiliado a una AFP distinta, se cambia a la otra AFP (Molina 2011E).

Las AFP tienen gastos importantes en promoción (publicidad), pero no informan a los asegurados sobre los indicadores clave para que puedan hacer una mejor selección, aunque de hecho no hay gran diversidad entre las dos AFP respecto a dichos indicadores. Además, la fuerza laboral salvadoreña tiene el menor número de años de instrucción entre los países con sistemas privados de pensiones (CEPAL 2010a), lo cual es un obstáculo para acceder a la información, comprenderla y hacer una selección apropiada entre las dos AFP. La Superintendencia fomenta la cultura previsional

mediante la distribución de folletos y videos educativos, campañas con charlas y talleres, una página de Internet, un programa de radio, y la inclusión de cursos de previsión social en el currículo del bachillerato y la enseñanza superior (SP 2004e, 2006b, 2009c; Castañeda 2011).

Respecto a las aseguradoras a cargo del riesgo de invalidez y sobrevivientes, aunque hay ocho compañías de seguros de vida, sólo cuatro están especializadas en el ramo de personas y autorizadas para ofrecer pólizas en el SAP y una de ellas casi no realiza operaciones (Martínez 2011). De manera que en la práctica sólo hay tres aseguradoras para dos AFP y no hay mucha competencia.

Alto costo administrativo

El costo administrativo como porcentaje del salario total imponible en 17 sistemas de pensiones latinoamericanos (públicos y privados) ordenó al SAP como el segundo mayor (2,81%) comparado con un promedio de 1,63% en los diez sistemas privados. Una comparación de los topes porcentuales para gastos de administración del sistema público previo a la reforma con los del SAP, ambos sobre los salarios, demostró que dicho costo aumentó siete veces (Mesa-Lago 1998, 2008a).

CUADRO 13

Costo administrativo y depósito en el SAP, El Salvador, 1999-2010 (en porcentajes sobre el salario o ingreso)

| Años | (1) Comisión administrativa | | | (2) Depósito en cuenta | (3) Total (1+2) | (4) Costo (1/3) |
|------|--------------------------------|------------------|----------|------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Vejez ^a | I-S ^b | Subtotal | | | |
| 1999 | 2,08 | 1,13 | 3,18 | 7,50 | 10,68 | 29,78 |
| 2000 | 1,83 | 1,32 | 3,15 | 8,53 | 11,68 | 26,97 |
| 2001 | 1,69 | 1,29 | 2,98 | 9,50 | 12,48 | 23,88 |
| 2002 | 1,58 | 1,40 | 2,98 | 11,02 | 14,00 | 21,28 |
| 2003 | 1,71 | 1,28 | 2,98 | 11,03 | 14,01 | 21,27 |
| 2004 | 1,71 | 1,28 | 2,98 | 10,02 | 13,00 | 22,92 |
| 2005 | 1,71 | 1,28 | 2,98 | 10,02 | 13,00 | 22,92 |
| 2006 | 1,81 | 0,91 | 2,70 | 10,30 | 13,00 | 20,77 |
| 2007 | 1,30 | 1,40 | 2,70 | 10,30 | 13,00 | 20,77 |
| 2008 | 1,20 | 1,50 | 2,70 | 10,30 | 13,00 | 20,77 |
| 2009 | 1,20 | 1,50 | 2,70 | 10,30 | 13,00 | 20,77 |
| 2010 | 1,20 | 1,50 | 2,70 | 10,30 | 13,00 | 20,77 |

^a Cobrado por la AFP para gestionar la cuenta individual para vejez. ^b Cobrado por la AFP y traspasado a una compañía de seguro como prima para cubrir riesgos de invalidez y sobrevivencia.

Fuente: Elaboración del consultor basado en AIOS 1999 a 2011; SP 2010a.

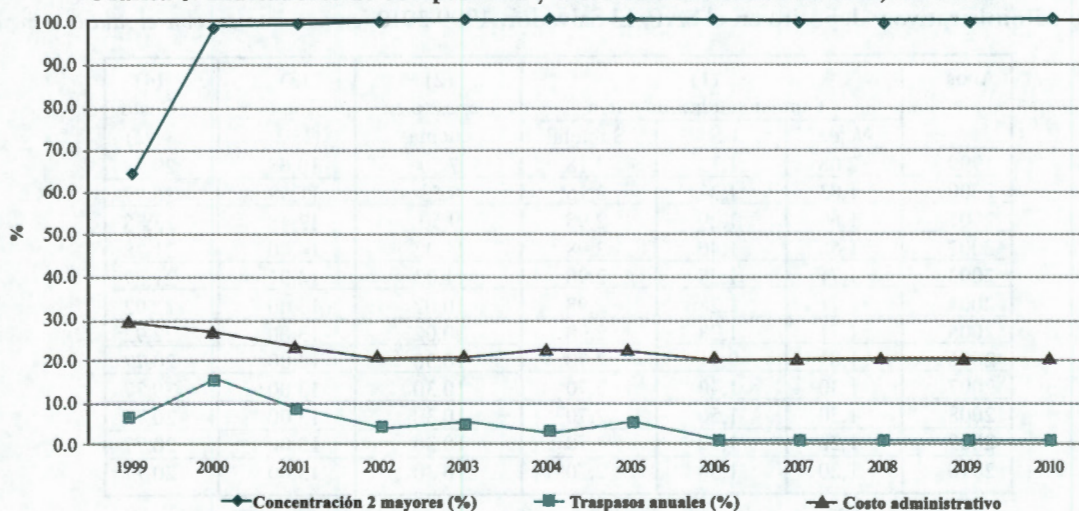
⁴³ La Superintendencia (2008d) ha calculado una serie histórica del número de traspasos acumulados desde el inicio del sistema, en vez de anual, dando la impresión errónea de un número muy alto de cambios.

Como porcentaje descontado del salario, la comisión total (comisión “neta” cargada por la AFP para gestionar el programa de vejez,⁴⁴ más prima por invalidez y sobrevivientes que la AFP traspasa a una compañía de seguros) descendió 0,48 puntos porcentuales en 1999-2010, pero mientras la comisión neta disminuyó, la prima aumentó; las reducciones más importantes de la comisión neta y total ocurrieron en los tres primeros años, después del alto costo de instalación (Cuadro 13). El depósito en la cuenta individual subió 2,8 puntos porcentuales en el período, porque al inicio el SAP los fijó más bajos para reducir la carga; el cenit se alcanzó en 2002-2003 con 11% y después descendió y se estancó en 10,3%. El total descontado aumentó en 2,3 puntos porcentuales por el incremento en el depósito; también alcanzó su cenit en 2003-2004 para después disminuir y estancarse en 13%. El costo administrativo (comisión total dividida entre el descuento total) declinó 9 puntos en el período; la mayor reducción ocurrió en los primeros cuatro años. En 2010 el costo administrativo era de 26 centavos por cada dólar depositado en la cuenta individual. En junio de 2009, El Salvador se ordenaba tercero más alto entre los sistemas privados de pensiones en la región respecto a la comisión total, el descuento total y el costo administrativo. Aunque estos indicadores no habían cambiado en 2010, hubo alzas en los otros países que en junio de 2010 hicieron descender a El Salvador a cuarto o quinto lugares (AIOS 2009, 2011).

Después de pérdidas en los dos años iniciales, típico en las AFP en todos los países debido a gastos de instalación, la utilidad como porcentaje del ingreso por comisiones creció sostenidamente de 1,3% a 39,4% en 2000-2010. El costo de comercialización (promoción más pagos a vendedores) tomó 16,7% del gasto operativo en 1999 y creció a 27,4% en 2010 (AIOS 1999 a 2011).⁴⁵ Con respecto a la prima, hay sólo tres compañías de seguro de personas autorizadas y activas; cada AFP debe hacer una licitación anual para la contratación del seguro de invalidez y sobrevivencia, pero se aduce que usualmente se otorga el contrato a la aseguradora relacionada con la AFP, y que la coalición entre AFP y compañía de seguro de vida obstruye la competencia y contribuye a la alta prima (Mesa-Lago 2003).

El costo administrativo en el SPP sólo puede calcularse como porcentaje de los egresos, por lo que no es comparable con el de SAP que es sobre los salarios o ingresos. En el ISSS se mantuvo alrededor de 2,5% en 1998-2010 (ISSS 2009b). En INPEP bajó de 5,6% en 1998 a 1,9% en 2007 y subió a 2,3% en 2010 (INPEP 2003, 2010a, 2011). El gasto debería reducirse por el declive considerable de sus cotizantes pero por otra parte el ISSS y el INPEP tienen funciones adicionales relativas al pago de pensiones, CT y CTC (ver resumen de indicadores de competencia y costo administrativo en Gráfica 7). En el IPSFA el costo administrativo es mucho mayor que en el SPP: 6% de los egresos en 2009 (cálculos del consultor basado en IPSFA 2010).

Gráfica 7. Indicadores de competencia y costo administrativo en SAP, 1999-2010



Fuente: Cuadros 12 y 13.

⁴⁴ La comisión neta sufragaba los costos de la AFP por la inversión de los fondos, incluyendo las comisiones pagadas a los intermediarios y el costo de la custodia de los valores en que están invertidos los fondos.

⁴⁵ Hasta 2002 se desglosaba entre los gastos de comercialización, los de promoción y los pagos a vendedores, pero desde 2003 se dan unidos.

Resultados en eficiencia

Comparado con el antiguo sistema público, el SAP ha logrado incrementos en la eficiencia: a) mejorado la compilación y procesamiento de la información; b) introducido un reporte semestral de la cuenta individual a los asegurados; c) simplificado los trámites para el reconocimiento de derechos de trabajadores y sus familiares dependientes, así como reducido de 18 meses a un mes el tiempo entre la solicitud de la pensión y su otorgamiento; y d) creado una “ventanilla única” para que el asegurado pueda hacer todas sus gestiones. Además, ha completado el historial laboral de los trabajadores, y reducido el tiempo de procesamiento de los CT de 18-20 meses a dos meses como máximo (una vez reunidos todos los requisitos para la jubilación) pero puede demorarse debido a retardos en la reconstrucción de la historia laboral del asegurado (SP 2004e; Martínez 2011).

En el lado negativo, el SAP tiene todavía altos costos administrativos, subsisten algunos errores en la cobranza y asignación de las cotizaciones, y el control de la evasión y la morosidad no ha sido lo suficientemente efectivo (ver sección 2.6), aun cuando ha habido avances. En el SPP, el ISSS y el INPEP tienen bases de datos separadas de jubilados y pensionados. Antes había beneficiarios que cobraban parte de la pensión por ISSS y la otra parte por INPEP pero se unificaron en 2007, pero hay casos en que hay dos pensiones con dos derechos. En 2010 se hizo un cruce de datos de pensionados para detectar aquellos que recibían dos pensiones, y se redujo una de ellas (de Ayala 2011E).

La administración de la PBU

La PBU se administra por el FISDL; co-ejecutores son las alcaldías, los comités municipales de coordinación y las ONG. Para determinar que el beneficiario de la PBU no recibe otra pensión, la Superintendencia cruza información de los registros de pensionados del SAP y SPP (ISSS e INPEP), mientras que el FISDL cruza la información del IPSFA y Bienestar Magisterial; los comités municipales verifican que el potencial beneficiario se encuentra en estado de necesidad según criterios establecidos. La PBU se termina cuando fallece el beneficiario o sale de la situación de pobreza; si los

comités municipales descubren que el adulto mayor recibe una pensión es excluido del beneficio (SP 2009c; FISDL, 2010). Se llenaron fichas de beneficiarios en todos los programas de protección social en los municipios de pobreza rural y urbana; priorizando los que tienen Comunidades Solidarias Rurales y asentamientos precarios en los municipios con Comunidades Solidarias Urbanas (Ávalos 2010; Alvarenga 2011E); con ello se creó un Registro Único de Participantes. En 2011, 100% de los elegibles priorizados recibían la PBU y se actualizan cada cuatro meses. El costo administrativo de seleccionar, procesar y otorgar la pensión mínima equivalía a 0,86% del costo total del programa en 2011 (Gobierno 2011).

Ausencia de participación de trabajadores y empleadores en la administración

En el ISSS y el INPEP los trabajadores y los empleadores tenían representación en la Junta Directiva, una práctica que continúa en diez de los once sistemas públicos de la región. Actualmente, el Consejo Directivo del ISSS integrado por 10 miembros incluye dos de los sindicatos, dos de los empleadores, dos de profesionales médicos y tres del gobierno. Los partidarios de la reforma afirmaron que los trabajadores supervisarían el SAP pero la reforma no incluyó la participación de trabajadores y empleadores, a pesar que ambos financian el sistema y que las cuentas individuales son propiedad de los trabajadores; lo mismo ocurrió en los otros sistemas privados salvo en la República Dominicana. Por otra parte, Colombia, Costa Rica, Panamá y Uruguay mantienen la representación de trabajadores y empleadores en la administración del sistema o pilar público (Mesa-Lago 2008a). El SAP es administrado por las AFP sin participación o supervisión alguna de trabajadores y empleadores; tampoco la hay en la Superintendencia, ni en el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP). El Consejo de este último está integrado por representantes del Ministerio de Hacienda, del ISSS, del INPEP y del Banco Multisectorial de Inversiones - BMI- (sólo con voz, sin voto), pero no de la Superintendencia de Pensiones. Por el contrario, las leyes del ISSS e INPEP estipulan la participación de trabajadores y empleadores en sus consejos directivos.

Lo anterior no implica necesariamente que los asegurados carezcan por completo de medios para vigilar

su ahorro previsional ya que pueden comprobar el destino de las cotizaciones al SAP, mediante la información semestral enviada por la AFP sobre el estado de su cuenta individual (pueden comprobar a diario el saldo de sus cuentas y si sus empleadores están cumpliendo con la obligación de transferir las cotizaciones), así como la información publicada periódicamente sobre la cartera de inversiones de los fondos de pensiones, la cual debe estar disponible legalmente en todas las agencias y en los sitios web de las AFP y la Superintendencia. Esta comprobación directa no existía en el ISSS y el INPEP aunque en las juntas directivas hubiera representación laboral.

Sin embargo, encuestas en Argentina y Chile demuestran que sólo una minoría de los asegurados en los sistemas privados comprueban los informes de su cuenta individual y la rentabilidad de su fondo de pensión; a más que muchos de ellos no tienen acceso al Internet (Mesa-Lago 2008a). La Superintendencia de El Salvador ordena encuestas periódicas para medir “el conocimiento del sistema de pensiones” entre asegurados cotizantes, no cotizantes y pensionados. La última hecha en 2009 dio los resultados siguientes: 75% de los encuestados contestó que el sistema de pensiones era importante por ser una obligación legal y 69-72% para contar con un seguro de invalidez o sobrevivientes; nadie dijo que para la pensión de vejez pero 38% respondió que el principal beneficio del sistema previsional era el ahorro del afiliado; 56% juzgó que el sistema de pensiones tenía mucha importancia personal y 38% poca o ninguna importancia; 47% evaluó el sistema como excelente o muy bueno, 27% como bueno y 44% regular o malo (CIOPS 2009). Alrededor de la mitad de la encuesta fue sobre la Superintendencia pero no hubo preguntas para medir el conocimiento sobre elementos clave del sistema como: cuánto tiene en su cuenta individual, cuál es el rendimiento de la cuenta, qué cotización paga y qué requisitos se necesitan para obtener una pensión mínima.

Además, la Superintendencia tiene una “contraloría social,” un canal para denuncias de los asegurados sobre atrasos en el pago de las pensiones, inconformidad con el cálculo, destino de las cotizaciones, etc. (ver sección 2.6).

2.6 Sostenibilidad financiera-actuarial

Los partidarios de la reforma estructural hicieron varias suposiciones: la propiedad de la cuenta individual por el asegurado incentivaría la afiliación y cotización puntual, lo cual disminuiría la evasión y la mora; el costo fiscal de la reforma estructural substitutiva (SAP) sería inferior al de la reforma con un sistema mixto; ocurriría una acumulación de capital substancial, diversificación de la cartera de inversiones y aumento de su rentabilidad y del ahorro nacional. Estos presupuestos se evalúan en las secciones siguientes.

Cotizaciones y comisiones

La reforma homologó los porcentajes pagados en los tres programas del SPP, igualando el del trabajador y el empleador en 7%, también casi homologó la cotización en el SAP de ambos pero más baja: 6,25% el trabajador y 6,75% el empleador. Antes de la reforma, el trabajador afiliado al ISSS cotizaba 1% y ahora cotiza 6,25% o 7%, un aumento de 525% en el SAP y 600% en el SPP (los aumentos en INPEP fueron menores), mientras que la cotización del empleador era 2% y creció 228% y 250% respectivamente.

El Cuadro 14 compara y muestra los cambios en las cotizaciones y comisiones sobre el salario imponible en el SAP, así como las cotizaciones en el SPP (distinguiendo ISSS, INPEP Administrativo e INPEP Docente) pagadas por los trabajadores dependientes y los empleadores entre 1998 y 2010. En el SAP el porcentaje total del trabajador aumentó de 4,5% a 6,25%, mientras que el total del empleador creció de 5% a 6,25% (hasta 2005 el trabajador pagaba toda la comisión y esta después se traspasó al empleador, pero sin cambiar el total pagado por cada uno). En el SPP las cotizaciones variaban entre los tres programas y el Docente tenía la mayor (porque también gozaba de condiciones más liberales y pensiones más generosas); en el ISSS y el INPEP Administrativo la cotización del trabajador subió de 4,5% a 7%, y en el Docente de 6% a 7%, mientras que la cotización del empleador aumentó de manera similar. El trabajador independiente debe pagar 13% de su ingreso (alrededor del doble del porcentaje del trabajador dependiente), el tercer porcentaje más alto en la región y un desincentivo a su afiliación voluntaria.

CUADRO 14

Aportes de trabajadores dependientes y empleadores al SAP y el SPP, El Salvador, 1998-2010
(en porcentajes del salario)

| Sistema/ años | Cotización a cuenta | | Comisión máxima | | Totales | | | | |
|------------------------|---------------------|-----------|-----------------|-----------|------------|-----------|--------------|----------|-------|
| | Trabajador | Empleador | Trabajador | Empleador | Trabajador | Empleador | Cuenta | Comisión | Total |
| SAP^a | | | | | | | | | |
| 1998 | 1,00 | 5,00 | 3,50 | 0 | 4,50 | 5,00 | 6,00 | 3,50 | 9,50 |
| 2005 | 3,25 | 6,75 | 3,00 | 0 | 6,25 | 6,75 | 10,00 | 3,00 | 13,00 |
| 2010 | 6,25 | 4,05 | 0 | 2,70 | 6,25 | 6,75 | 10,30 | 2,70 | 13,00 |
| SPP | | | | | | | | | |
| 1998 | | | | | | | | | |
| ISSS | 4,50 | 5,00 | 0 | 0 | 4,50 | 5,00 | ^b | 0 | 9,50 |
| INPEP | 4,50 | 4,50 | 0 | 0 | 4,50 | 4,50 | ^b | 0 | 9,00 |
| Docente | 6,00 | 6,00 | 0 | 0 | 6,00 | 6,00 | ^b | 0 | 12,00 |
| 2001 | | | | | | | | | |
| ISSS | 6,50 | 6,50 | 0 | 0 | 6,50 | 6,50 | ^b | 0 | 13,00 |
| INPEP | 6,00 | 6,00 | 0 | 0 | 6,00 | 6,00 | ^b | 0 | 12,00 |
| Docente | 7,00 | 7,00 | 0 | 0 | 7,00 | 7,00 | ^b | 0 | 14,00 |
| 2010 | | | | | | | | | |
| Todos | 7,00 | 7,00 | 0 | 0 | 7,00 | 7,00 | ^b | 0 | 14,00 |

^a Los antiguos afiliados en Docente tenían aportes distintos que eran homologados con el resto en 2010. ^b Reparto, no hay cuenta individual.

Fuente: Elaboración del consultor basado en SP 2010a.

El total de cotizaciones y comisiones en el SAP es 13% (creciendo de 9,5%) pero en el SPP es 14% (aumentando desde 9%, 9,5% y 12% en los tres programas). El porcentaje total se incrementó 3,5 puntos en SAP pero 4,5 puntos en ISSS y 5 puntos en INPEP Administrativo (sólo 2 puntos en el Docente porque ya era muy alto). El punto adicional en el total del SPP respecto al SAP no se justifica porque no hay gastos de comercialización ni utilidades, la única razón fue generar más ingresos para enfrentar el déficit operacional en el SPP. La cotización total salvadoreña (13-14%) es la quinta más alta de la región, sólo los países pioneros con los programas más antiguos (Argentina, Brasil y Uruguay), así como Colombia, tienen una cotización mayor (la chilena es menor a la salvadoreña).⁴⁶

Evasión y mora

Contrario al supuesto de la reforma, la evasión y la mora no se redujeron. Aunque esta no es la única razón, como ya se explicó (sección 2.2), el porcentaje de los

afiliados que cotiza en el SAP menguó de 67% a 28% en 1998-2010, o sea, 72% no cotizaron en el último mes (Cuadro 4).⁴⁷ Esta fue la proporción mayor entre los nueve sistemas privados en 2010, todos los cuales han experimentado un declive en la densidad de cotización (AIOS 2011). Los empleadores que retienen la cotización de sus trabajadores no siempre la transfieren a la AFP con la suya propia. Muchas veces los empleadores no cumplen “por falta de oportunidades de trabajo del afiliado que consiente este atropello (...) al ver como lejano el momento de su retiro” (González 2009: 80).

El declive en la densidad de cotización puede deberse a otras razones a más de la sobreafiliación por las AFP. Un afiliado que no cotiza, no es evasor o moroso cuando está desempleado, se ha trasladado del sector formal al informal (de afiliación obligatoria a voluntaria) o ha abandonado la fuerza de trabajo por emigración u otras causas. También ha habido errores en la asignación de las cotizaciones porque el empleador las envía a una

⁴⁶ La crisis mundial no afectó la recaudación en el SAP, pero la de SPP disminuyó (no en el INPEP pero sí en el ISSS), aunque esto también se debió a la caída en el número de cotizantes porque el SPP se cerró y no admite nuevos asegurados (SP 2009a, 2010a).

⁴⁷ Una comparación más precisa sería entre los afiliados que cotizaban en el ISSS e INPEP antes de la reforma y los que lo hacen ahora al SAP y SPP, pero no hay cifras sobre los primeros. En todo caso, contrario a lo que se predijo, el cumplimiento en el SAP ha caído sistemáticamente desde su inicio.

AFP en que no está afiliado su empleado creando un rezago en la acreditación, sin que exista mora.

Aunque es ilegal estar afiliado a un programa de seguro social y no a otro, el número de cotizantes en el programa de salud del ISSS es alrededor de 100.000 superior al de pensiones, porque la forma descentralizada en que se hace la recaudación permite que coticen sólo a salud a la que dan mayor prioridad (de Ayala 2011E). La brecha entre los dos programas creció de 13% a 16,3% entre 2005 y 2009, y no hay cruce de datos que facilite controlar esto, ni tampoco con el programa de riesgos ocupacionales (basado en ASAFONDOS 2011a; Argueta 2011 calcula la brecha en 1999-2009).

La Ley SAP estableció la obligación de que las empresas con 15 o más trabajadores usen un sistema electrónico de generación y validación de las planillas para agilizar el pago y detectar rápidamente errores cometidos por AFP y empleadores. Dicha obligatoriedad no es acatada por todos los empleadores, incluyendo algunas entidades públicas con un alto número de empleados. Las AFP ofrecen gratuitamente el “software” a las empresas y entrenan a los encargados de usarlo, mientras que los bancos cancelan las planillas electrónicas, mecanismos que han mejorado el cumplimiento especialmente en las empresas grandes (SP 2008d). En febrero de 2011, la Superintendencia y ASAFONDOS terminaron el diseño de un nuevo software de uso más fácil y que reduce la posibilidad de errores y rezagos; se espera que esté terminado y aprobado por la Superintendencia a fines de año. Las AFP proporcionan planillas preelaboradas a las PYMES, aunque algunas aún siguen utilizando planillas de papel (ASAFONDOS 2011a).

La Superintendencia ha fortalecido la detección de la mora con un sistema unificado, el control de cobro de empleadores evasores, la corrección de los rezagos y el seguimiento de la mora para su recuperación por vía administrativa y judicial (SP 2008d). Aunque en 2005 se ordenó al Registro Nacional de Personas compartir su base de datos de Documento Único de Identidad (DUI) con la Superintendencia para que ésta la compatibilizara con un Número Único Previsional con el objeto de mejorar el control, dicha información no ha sido en la práctica facilitada y, por tanto, no se ha

podido mejorar el control (ASAFONDOS 2011a). En 2005 se planeaba concluir la identificación y depuración del rezago en las cotizaciones para determinar si era debida a mora o error, y a fines de ese año se habían identificado 250.000 registros erróneos en las planillas de pago y acreditados a cuentas, pero quedaban 587.000 por depurar. La mora acumulada entre 1999 y 2007 ascendió a \$17 millones. En 2008 se persiguieron delitos por incumplimiento en el pago de multas impuestas a empleadores, se entrenaron 175 inspectores, y se depuraron \$250 millones en mora presunta.

El nuevo gobierno tomó varias medidas importantes en 2009: validación de la mayoría del Documento Único de Identidad (DUI) registrado en la Superintendencia; creación de una auditoría para controlar la mora, una metodología de fiscalización basada en la gestión por riesgo, y acuerdos e intercambio electrónico con otras agencias estatales. Como resultado, se corrigieron 25.000 registros por rezagos y se depuraron \$425 millones en mora presunta. El saldo de rezagos de \$12 millones (contra \$3.458 millones acreditado en las cuentas individuales o 0,35%) a fines de 2006 se redujo a \$11 millones (contra \$5.670 millones en las cuentas o 0,20%) a fines de 2010 y en marzo de 2011 ya se habían corregido todos los rezagos. También se hizo obligatorio para los empleadores tener Certificados de Solvencia y Constancia de Obligaciones para poder participar en licitaciones en el sector público (SP 2004e, 2004f, 2006a, 2006b, 2006c, 2008d, 2009c, 2010a; Martínez y otros 2011E; Sorto 2011). Sin embargo se reporta que de los 150 inspectores del Ministerio del Trabajo, sólo hay ocho que supervisan la evasión y mora en el pago de cotizaciones al sistema de pensiones por 40.000 empresas (Novellino y otros 2011E).

Dentro del SPP, el ISSS recuperó \$1,2 millones en mora en 2010 con un programa en que se visita a los empleadores morosos y la gran mayoría firma un acuerdo de pagos, de lo contrario se pasa el expediente al Departamento Jurídico para que, si la suma adeudada es substancial, presente la demanda ante los tribunales (ISSS 2011a; Funes 2011E).

La Ley SAP (Arts. 159-161) establece sanciones al empleador que no cumpla sus obligaciones: entre 5% y

10% de las cotizaciones debidas, según la demora, por no declarar a un trabajador; \$10.000 cuando después de haber sido informado de un error no lo subsana en 15 días; 20% de la cotización no abonada más recargo de 2% por cada mes debido; y 10% por pagar una suma inferior a la debida. En 2006, se reformó el Art. 245 del Código Penal en el que se incrementaron las penas para los empleadores que incurran en el delito de apropiación indebida (al retener las cotizaciones pero no remitirlas). La ley también autoriza a las AFP para iniciar la gestión de cobro y acción judicial correspondiente ante los tribunales mercantiles, y declara imprescriptible cualquier deuda previsional de los empleadores. La Superintendencia ha centrado sus esfuerzos en la conciliación para el cobro de la mora declarada y no pagada, pues la no declarada es muy difícil de estimar (Martínez y otros 2011E).

Los trabajadores pueden denunciar el incumplimiento de sus empleadores a la AFP (a fin de que realice la gestión de cobro), a la Oficina de Atención de Afiliados de la Superintendencia (para investigar la violación y aplicar la sanción correspondiente), y al Ministerio del Trabajo y Previsión Social (para que ordene la inspección de la empresa) (González 2009). En 2005 la Superintendencia reportó 455 denuncias equivalentes a 0,04% del total de afiliados y 0,09% del total de cotizantes, e impuso multas a sólo once empleadores que incumplieron sus obligaciones de pago por un monto de menos de un millón de dólares equivalentes a 0,3% del ingreso total por cotizaciones⁴⁸ (Mesa-Lago 2008b). En 2010 el número de denuncias reportado disminuyó a 312, 0,02% del total de afiliados y 0,05% del total de cotizantes (basado en SP 2006d, 2010a; Sorto 2011).⁴⁹ Pero ASAFONDOS afirma que el Ministerio no ha pasado casos a la fiscalía para procesar por evasión y no se ha encarcelado a un solo infractor (Novellino y otros 2011E). Por último, los asegurados y pensionados con quejas tienen el derecho de acudir a

la Defensoría del Consumidor y a la Procuraduría de Derechos Humanos, pero no se pudo obtener información sobre el número de dichas apelaciones.

Costo de la PBU

El costo fiscal de una pensión para todos los salvadoreños mayores de la edad actual de retiro (55/60) que no reciban una pensión contributiva se estimó en \$368 millones en 2009 o 1,7% del PIB (Novellino 2010). Pero la PBU se concede a mayores de 70 años en estado de pobreza sin recibir pensión contributiva, por lo que el número de beneficiarios y su costo es de aproximadamente un tercio de dicho estimado.

Según el censo de 2007 había 265.170 personas de 70 y más años; sustrayendo 133.300 beneficiarios de una pensión contributiva dejaría 131.870 elegibles a un costo de \$79 millones o 0,4% del PIB en ese año. Como la PBU está focalizada en los pobres su costo es menor: el Plan Quinquenal inicialmente proyectó \$74,5 millones o \$15 millones anuales; una revisión del Plan en 2011 incluyendo gastos operativos aumentó el costo quinquenal a \$147 millones o \$29 millones anuales (Gobierno 2010, 2011). Melinsky (2009) estima el costo de una pensión no contributiva de \$40 mensuales concedida a 25% de la población de 70 años y más en \$31,6 millones en 2007, aumentando a \$34,2 millones en 2020.

Déficit del SPP y costo fiscal crecientes

Las reformas estructurales confrontan un alto costo fiscal durante la transición, la cual dura entre 50 y 70 años dependiendo de la madurez del sistema público. El costo tiene tres componentes que financia el Estado: a) el déficit "operacional" por las pensiones en curso de pago, b) el bono de reconocimiento (CT y CTC en El Salvador), y c) la garantía de la pensión mínima. Chile es el único entre los sistemas privados que ha generado un superávit fiscal substancial, antes y después de la reforma, para financiar el déficit en la transición, a diferencia de los otros países (incluyendo El Salvador), que han tenido déficit fiscal por largo tiempo.⁵⁰

⁴⁸ MUSYGES reporta cuatro casos de empresas que retenían las cotizaciones por una suma combinada de medio millón de dólares. Aún cuando sea sancionado el infractor, no hay indemnización al trabajador por los intereses perdidos y su efecto dañino en el fondo de su cuenta individual, ni por la falta de cobertura de salud (Molina 2011E).

⁴⁹ La Superintendencia prometió enviar datos más recientes de sanciones pero no lo hizo.

⁵⁰ El déficit fiscal salvadoreño promedió -2% anual en 1998-2010; incluyendo la deuda previsional fue de -4,8% en 2010, mayor al promedio regional (CEPAL 2005b a 2010b; Ministerio de Hacienda 2011).

El cierre de sistema público en 1998 generó tres problemas: a) los asegurados que se pasaron al SAP (creciendo de 65% del total asegurado en 1998 a 97% en 2010) dejaron de cotizar al ISSS e INPEP pero estos quedaron a cargo de todas las pensiones en curso de

pago y las de los asegurados que permanecieron y sus dependientes; b) las cotizaciones de los asegurados que permanecieron en el SPP financian una proporción minúscula y decreciente de las pensiones; c) lo anterior precipitó el déficit y la extinción de las reservas.

CUADRO 15

Relación de cotizantes por un pensionado en SPP, SAP y sistema total, El Salvador, 1998-2010
(miles de cotizantes y pensionados)

| Años | SPP | | | SAP | | | Total | | |
|------|------------|-------------|----------|------------|-------------|----------|------------|--------------------------|----------|
| | Cotizantes | Pensionados | Relación | Cotizantes | Pensionados | Relación | Cotizantes | Pensionados ^a | Relación |
| 1998 | 205,4 | 70,8 | 2,9 | 397,5 | 0 | | 602,9 | 81,9 | 7,4 |
| 1999 | 82,2 | 73,4 | 1,1 | 469,4 | 1,3 | 355,3 | 551,6 | 88,1 | 6,2 |
| 2000 | 54,5 | 76,4 | 0,7 | 481,2 | 3,5 | 136,9 | 535,7 | 93,1 | 5,7 |
| 2001 | 49,2 | 80,2 | 0,6 | 489,4 | 6,1 | 80,6 | 538,6 | 100,0 | 5,3 |
| 2002 | 34,3 | 88,2 | 0,4 | 472,1 | 8,5 | 55,6 | 506,4 | 110,5 | 4,5 |
| 2003 | 33,5 | 90,9 | 0,4 | 490,7 | 11,8 | 41,6 | 524,2 | 117,0 | 4,4 |
| 2004 | 30,5 | 92,4 | 0,3 | 477,1 | 16,0 | 29,7 | 507,6 | 120,4 | 4,2 |
| 2005 | 26,7 | 93,0 | 0,3 | 505,0 | 22,2 | 22,8 | 531,7 | 127,7 | 4,1 |
| 2006 | 24,9 | 93,7 | 0,3 | 573,2 | 26,0 | 22,0 | 562,1 | 131,9 | 4,2 |
| 2007 | 24,7 | 94,1 | 0,3 | 587,0 | 29,9 | 19,6 | 611,7 | 133,3 | 4,5 |
| 2008 | 21,7 | 93,4 | 0,2 | 566,2 | 33,1 | 17,1 | 587,9 | 138,0 | 4,2 |
| 2009 | 20,6 | 93,7 | 0,2 | 551,5 | 35,9 | 15,3 | 572,1 | 139,8 | 4,1 |
| 2010 | 18,6 | 100,5 | 0,2 | 569,6 | 39,2 | 14,5 | 588,2 | 139,7 | 4,2 |

^a Estadísticas de la Superintendencia, mayores que la suma de pensionados en SPP y SAP en el Cuadro, no se explica por que la diferencia.

Fuente: Elaboración del consultor basado en cotizantes del Cuadro 2; pensionados SPP de ISSS 2009, INPEP 2003, 2010b; pensionados SAP y total de SP 2010a.

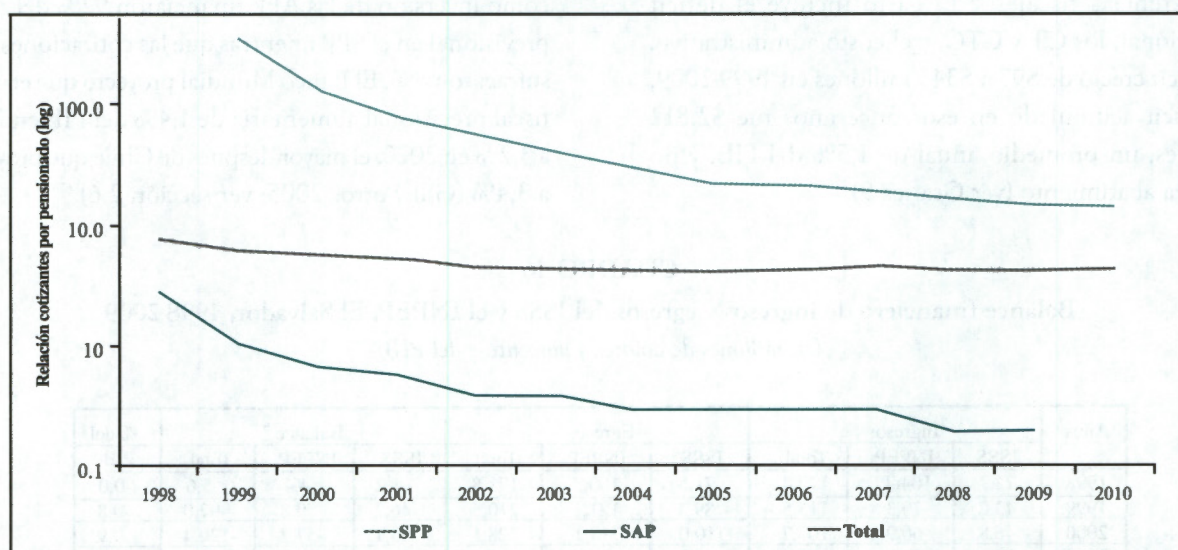
La relación de cotizantes por un pensionado es importante respecto a la sostenibilidad financiera-actuarial del sistema de pensiones, especialmente en el SPP porque hay un fondo colectivo, aunque es menos relevante en SAP pues se basa en la cuenta individual (Cuadro 15). La relación en el SPP cayó bruscamente de 2,9 en 1998 a 1,1 en 1999 debido al traslado masivo de asegurados al SAP y continuó descendiendo a 0,2

en 2010. La relación en el SAP, porque es un sistema nuevo y recibió un aluvión de asegurados del SPP, era 355 en 1999 pero decreció consistentemente a 14,5 en 2010.⁵¹ La relación combinada de SPP y SAP declinó de 7,4 en 1998 a 4,2 en 2003 y se mantenía estática en 2010, pero a medida que madure el SAP y envejezca la población la relación descenderá más (ver sección 2.6).⁵² (Ver Gráfica 8).

⁵¹ El porcentaje de afiliados en SAP hasta 34 años cayó de 74% a 61% entre 1998 y 2007, mientras que el porcentaje de 45 años y más creció de 6% a 15% (SP 2008d).

⁵² En 1999, la distribución de pensionados totales era 51,5% en el ISSS, 46,7% en INPEP y 1,8% en SAP; en 2010 había cambiado notablemente: 38% en ISSS, 35% en INPEP y 27% en SAP (ISSS 2009; INPEP 2003, 2010a; SP 2010a).

Gráfica 8. Relación cotizantes por un pensionado en SPP, SAP y total, 1998-2010 (transformación logarítmica)



Nota: La transformación logarítmica se hizo porque la relación en SAP comenzaba con un número muy alto; por ello la escala numérica se convierte en escala logarítmica, permitiendo comparar las tres curvas y sus tendencias en el eje izquierdo.

Fuente: Cuadro 15.

Desde 1999 los egresos del ISSS superaron a los ingresos y el déficit operacional de \$46 millones se financió con las cotizaciones disminuidas y las reservas,⁵³ pero estas y la rentabilidad de la inversión cayeron y las reservas se agotaron en 2000. El déficit creció sostenidamente a \$244 millones en 2009 y fue financiado enteramente por el Estado de 2001 a 2006 y, después, por títulos de deuda previsional (CIP) comprados obligatoriamente por las AFP mientras que el Estado es responsable del servicio de dicha deuda.⁵⁴ En 1997 las cotizaciones financiaban 70,5% del gasto de pensiones del ISSS, la renta de la inversión 26,3% y el Estado 1,5%, pero en 2008 las proporciones eran 9,3%, 0,4% y 89,2% respectivamente (ISSS 2009; SP 2009a). En el INPEP el déficit creció sostenidamente a \$162 millones en 2009 y las reservas se agotaron en 2002; en 1999 las cotizaciones financiaban 35,5% de los gastos, la renta de inversión 12,5%, las reservas 52% y cero el Estado,

mientras que en 2009 las proporciones respectivas eran 4,2%, 0,3%, cero y 95,5% (INPEP 2010a).

A fines de 1996 las reservas combinadas de los programas de pensiones de ISSS e INPEP eran de \$347 millones (33% y 67% respectivamente), equivalentes al 4,5% del PIB, pero el costo futuro de las obligaciones previsionales en el SPP, es muchas veces mayor que dichas reservas, las que se proyectó se agotarían en 2009, generando déficit en 2010 (Mesa-Lago y Durán 1998) pero ocurrió antes.⁵⁵ Las reservas del ISSS antes de la reforma eran de \$114 millones y desaparecieron en 2000; el déficit acumulado en 1999-2009 ascendió a \$1.371 millones (ISSS 2007b, 2009). Se proyecta que el déficit crecerá hasta alcanzar un punto máximo, luego gradualmente disminuirá y desaparecerá en 2072 (Mesa-Lago 2008b).

Basado en estadísticas del ISSS e INPEP, el Cuadro 16 estima el balance financiero (ingresos menos egresos)

⁵³ La Superintendencia reporta ingresos financieros del SPP en 2010; en el INPEP resultan de inversiones financieras, intereses de préstamos y arrendamientos, en el ISSS son intereses de depósitos bancarios (SP 2010a; Martínez 2011).

⁵⁴ Hasta el 1 de junio de 2011, cuando concluyó esta investigación, el Estado estaba pagando el capital e intereses de la deuda previsional; si dejase de cumplir esa obligación no habría recursos para el pago de las pensiones (Peñate 2011E).

⁵⁵ El costo fiscal cumulativo de la reforma proyectado a 60 años por una firma chilena consultora era de \$20.000 millones, pero la Superintendencia lo estimó en menos de la mitad (\$9.410 millones o 67% del PIB de 2002) y no publicó los cálculos para poder evaluar ambas proyecciones. Un estudio actuarial probó que el sistema mixto que proponía tendría costos fiscales muy inferiores a los del SAP (Mesa-Lago y Durán 1998).

de todo el SPP, el déficit resultante fue financiado con transferencias fiscales.⁵⁶ El gasto incluye el déficit operacional, los CT y CTC, y el costo administrativo. El déficit creció de \$97 a \$345 millones en 1999-2009. El déficit acumulado en esos once años fue \$2.812 millones, un promedio anual de 1,5% del PIB, y no muestra abatimiento (ver Gráfica 9).

En 2009 las transferencias a través del CIP colocados como inversión de las AFP financiaron 92% del costo previsional en el SPP mientras que las cotizaciones sólo sufragaron 8%. El Banco Mundial proyectó que el costo fiscal previsional aumentaría de 1,4% del PIB en 2001 a 3,2% en 2020, el mayor después de Chile que proyectó a 3,4% (Gill y otros 2005; ver sección 2.6).⁵⁷

CUADRO 16

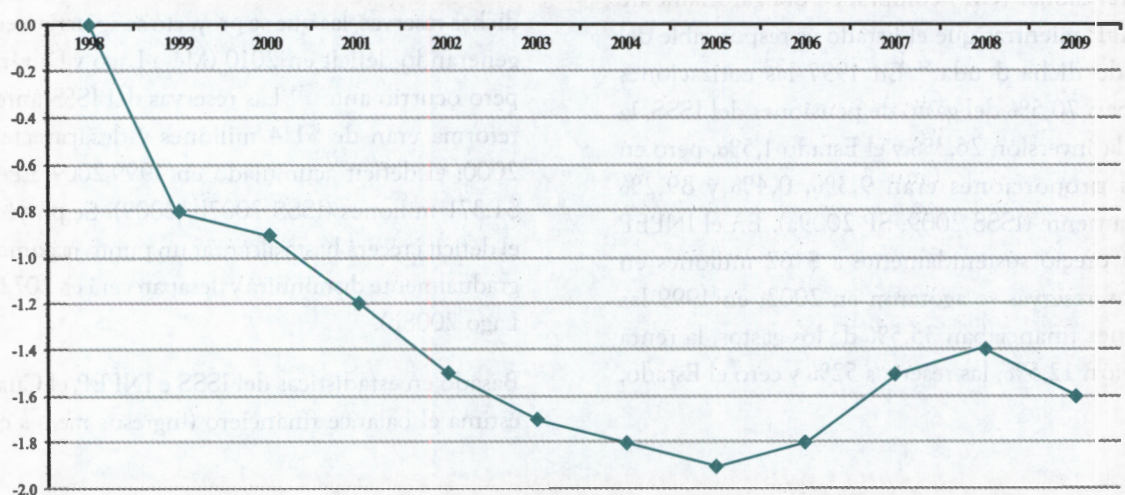
Balance financiero de ingresos y egresos del ISSS y el INPEP, El Salvador, 1998-2009
(en millones de dólares y porcentaje del PIB)

| Años | Ingresos ^a | | | Egresos | | | Balance ^b | | | % del PIB ^c |
|-------------------|-----------------------|-------|-------|---------|-------|-------|----------------------|--------|--------|------------------------|
| | ISSS | INPEP | Total | ISSS | INPEP | Total | ISSS | INPEP | Total | |
| 1998 | 72,7 | 104,7 | 177,4 | 71,5 | 100,3 | 171,8 | 1,2 | 4,4 | 5,6 | 0,0 |
| 1999 | 43,2 | 70,3 | 113,5 | 89,4 | 121,1 | 210,5 | -46,2 | -50,8 | -97,0 | -0,8 |
| 2000 | 46,8 | 60,9 | 107,7 | 110,0 | 118,1 | 228,1 | -63,1 | -57,2 | -120,4 | -0,9 |
| 2001 | 17,4 | 54,8 | 72,2 | 115,0 | 128,6 | 243,6 | -97,6 | -73,8 | -171,4 | -1,2 |
| 2002 | 29,5 | 36,3 | 65,8 | 131,0 | 152,6 | 283,6 | -101,5 | -116,3 | -217,8 | -1,5 |
| 2003 | 14,9 | 23,5 | 38,4 | 139,1 | 161,1 | 300,2 | -124,2 | -137,6 | -261,8 | -1,7 |
| 2004 | 13,0 | 22,3 | 35,3 | 153,0 | 168,9 | 321,9 | -140,0 | -146,6 | -286,6 | -1,8 |
| 2005 | 9,4 | 20,9 | 30,3 | 177,3 | 184,2 | 361,5 | -168,0 | -163,3 | -331,3 | -1,9 |
| 2006 | 8,7 | 23,8 | 32,5 | 185,2 | 193,1 | 378,3 | -176,5 | -169,3 | -345,8 | -1,8 |
| 2007 | 8,6 | 23,0 | 31,6 | 152,5 | 192,6 | 345,1 | -143,9 | -169,6 | -313,5 | -1,5 |
| 2008 | 8,2 | 21,2 | 29,4 | 155,1 | 195,4 | 350,5 | -146,9 | -174,2 | -321,1 | -1,4 |
| 2009 ^c | 8,2 | 21,8 | 30,0 | 168,3 | 206,7 | 375,0 | -160,1 | -184,9 | -345,0 | -1,6 |

^a Excluye transferencias fiscales para cubrir el déficit. ^b Con las transferencias de los CIP y fiscal, el balance es virtualmente cero. ^c Estimados del consultor para el ISSS; totales de SP 2009a.

Fuente: Elaboración del consultor basado en ISSS 2009b; INPEP 2003, 2010a; PIB del Banco Central de Reserva. SP 2001a a 2010a da cifras diversas para el SPP en la mayoría de los años. Para un cálculo algo distinto ver SP 2008d.

Gráfica 9. Balance de ingresos y egresos en SPP como porcentaje del PIB, 1998-2009



Fuente: Cuadro 16.

⁵⁶ Las estadísticas de la Superintendencia para el SPP (combinando ISSS e INPEP) coinciden con los estimados del Cuadro 16 en algunos años pero difieren en otros, por ejemplo, el déficit en 2006 es 3% menor que en el del cuadro.

⁵⁷ Estas proyecciones se hicieron antes de la reforma de 2006. No obstante, un informe reciente del Banco Mundial (2010) proyecta que el costo fiscal sólo para cubrir el déficit operativo del SPP se mantendría en 1,6% del PIB entre 2010 y 2020. El costo fiscal de los CT, CTC, garantía de la pensión mínima, etc. en el SAP probablemente tomará otro 1,6% para un total de 3,2% del PIB, similar al proyectado en 2005.

Se argumenta que el valor presente y futuro del déficit actuarial del SPP, en caso de que no se hubiera realizado la reforma, hubiera sido mucho mayor que el costo fiscal para financiar la transición por la implementación del SAP porque, a partir de la incorporación al SAP, los trabajadores que estaban en el SPP no siguieron acumulando derechos a cargo del fisco. Se agrega que a medida que transcurre el tiempo y se reduce el costo fiscal de la transición, el Estado puede destinar más recursos fiscales para programas asistenciales a los más pobres, generalmente excluidos de la seguridad social. Sin negar la validez de esta aseveración, son apropiadas tres observaciones: a) cálculos actuariales hechos en 1998 demostraron que un modelo mixto (combinando un pilar público y otro privado de capitalización individual) hubiese tenido costos de transición menores que los de un sistema sustitutivo puro como el que se implementó (Mesa-Lago y Durán 1998); b) el Banco Mundial estima que los ingresos por cotizaciones de SAP son menores que las obligaciones presentes y futuras de SPP (ver sección 2.6); y c) no fue hasta 2009 que se estableció la pensión no contributiva (PBU).

Para enfrentar el costo fiscal, la reforma de 2006 (LFOP, Arts. 220 y 224) creó un Fondo de Amortización y Fideicomiso del SPP financiado con un porcentaje del presupuesto que aumenta de 0,5% en 1998-2000 a 1% en 2001-2010 y 1,5% a partir de 2011. En 2003 aún no se había creado el Fondo de Amortización y los recursos asignados en el presupuesto eran depositados en un Fondo Ajeno en Custodia de la Dirección General de Tesorería (DGT). Desde 2001, el porcentaje asignado en el presupuesto ha sido insuficiente para cubrir el déficit y habría que haber aumentado dicho porcentaje de 1% a 8% para cubrirlo en 2003; la cresta del déficit y el costo fiscal ocurrirán alrededor de 2020, por lo que el 8% probablemente ascendería a 24% (Mesa-Lago 2003).

En 2006, \$400 millones en eurobonos emitidos para cubrir el déficit previsional resultaron insuficientes y su cresta será en 2035 (Rosales 2006). Ese año una reforma legal (LFOP 2006) estableció un Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP) que permitió que en 2007 se prescindiera de la emisión de bonos para financiar la carga fiscal del SPP. El FOP es un fondo administrado por el Banco Multisectorial de

Inversiones⁵⁸ (pero sin responsabilidad financiera de su patrimonio) que se nutre de un capital semilla de \$20 millones aportado por el Estado y flujos anuales y, principalmente, por la inversión obligatoria de las AFP en CIP emitidos por el FOP a pagar en un plazo de 25 años, expresados en dólares a una tasa de interés atada a LIBOR reajutable semestralmente más 0,75% (para un total de 1,2% en 2011). Hay dos tipos de CIP: el A financia el déficit previsional operativo, y el B financia los CT y CTC (SP 2008d). Este mecanismo realmente no cambia el déficit ni el valor presente de la deuda previsional, sólo la posterga, puede agravar la concentración en deuda pública pues obliga a las AFP a invertir hasta un 30% en títulos públicos (los CIP) para aliviar la carga fiscal, hace más dependiente la rentabilidad del interés fijado por el Estado, reduce a un mínimo la flexibilidad en inversión de las AFP, y aumenta el riesgo que una potencial insolvencia del gobierno cree una crisis en el fondo de pensiones similar a la de Argentina en 2001⁵⁹ (Mesa-Lago 2008b).

El Intendente de SAP afirma que la inclusión de la erogación del Fideicomiso en 2009 “como parte del gasto corriente del Estado (...) revelaría mejor el desequilibrio entre los ingresos corrientes y las obligaciones relacionadas (...). Hasta hace poco tiempo [dichas erogaciones] no se detallaban en (...) el gasto corriente, reportándose así una situación mucho más favorable que la real y, cuando sí se reflejaban, [lo eran] con aclaraciones acerca de un saldo con pensiones y otro sin ellas, como si su pago no representara una obligación exigible para el Gobierno (...). Al considerar el desequilibrio previsional como parte del déficit corriente del sector público y su financiamiento como parte de la deuda pública, haría que el nivel de ésta se incrementara, al menos, un 25% respecto al reconocido, hasta hace poco, por el Gobierno” (Sorto 2009). Aunque los CIP se amortizan anualmente, las mayores amortizaciones están programadas para el último año de vigencia del CIP⁶⁰ (Novellino 2010).

⁵⁸ Un proyecto de Ley de 2011 transforma el BMI en Banco Nacional de Desarrollo (Ramírez 2011E).

⁵⁹ La deuda pública salvadoreña como proporción del PIB creció de 43,8% en 2008 a 54% en 2010 (BCR 2011). Gran parte de la deuda en eurobonos se emitió para cubrir el déficit previsional y su cresta será en 2035 (Rosales 2006).

⁶⁰ El total acumulado del valor de los CIP (A y B) en 2006-2010 fue \$2,727 millones (Ministerio de Hacienda 2011).

Fondo acumulado, diversificación de la cartera, rentabilidad real y ahorro nacional

El fondo de pensiones acumulado en el SAP aumentó paulatinamente de \$47 a \$5.670 millones en 1998-2010 o del 3,6% al 25,2% del PIB en 2000-2010 (Cuadro 17; Gráfica 10).⁶¹ En 2010, El Salvador se ordenaba entre los nueve sistemas privados, sexto mayor respecto al

monto del fondo pero tercero en cuanto a su porcentaje del PIB (AIOS 2011). No hay duda que ha ocurrido un proceso apreciable de capitalización: 25% del PIB acumulado en trece años de funcionamiento del SAP comparado con 4,5% del PIB por las reservas técnicas del ISSS-INPEP en más de 20 años. Esto resulta en una gran concentración de poder económico-financiero en las dos AFP.

CUADRO 17

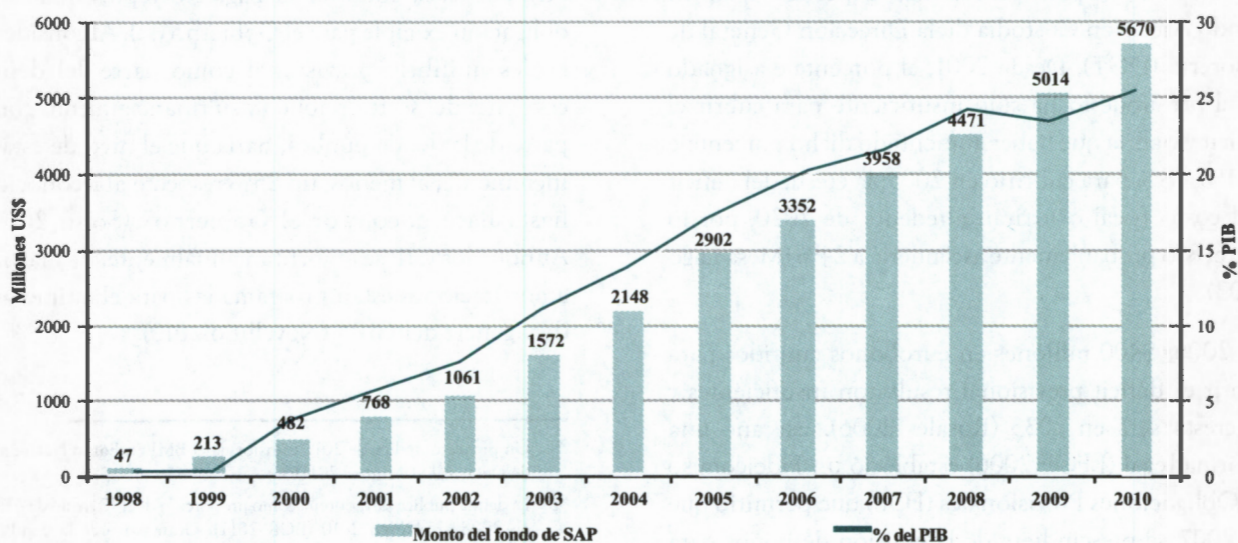
Monto y rentabilidad real del fondo en el SAP, El Salvador, 1998-2010 (a diciembre de cada año)

| Años | Monto del fondo | | Rentabilidad real (%) | | |
|------|--------------------|-------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------------|
| | Millones US\$ | % del PIB | Ultimo año | Histórica [1] ^a | Histórica [2] ^b |
| 1998 | 47 | 0 | | | |
| 1999 | 213 | 0 | 14,1 | 14,1 | |
| 2000 | 482 | 3,6 | 7,9 | 13,5 | |
| 2001 | 768 | 5,5 | 7,6 | 12,8 | 7,8 |
| 2002 | 1.061 | 7,4 | 2,4 | 11,0 | 5,0 |
| 2003 | 1.572 | 11,0 | 4,8 | 10,8 | 5,0 |
| 2004 | 2.148 | 13,7 | 2,3 | 10,1 | 4,3 |
| 2005 | 2.902 | 17,1 | 1,5 | 9,5 | 3,7 |
| 2006 | 3.352 | 19,7 | 1,2 | 9,1 | 3,3 |
| 2007 | 3.958 | 21,3 | 1,4 | 8,8 | 3,0 |
| 2008 | 4.471 | 24,0 | -2,4 | 8,0 | 2,3 |
| 2009 | 5.014 | 23,2 | 5,5 | 8,3 | 2,6 |
| 2010 | 5.670 ^c | 25,2 ^c | 2,5 | 7,0 | 2,7 |

^a Rentabilidad promedio anual desde el inicio del sistema estimada por la Superintendencia. ^b Rentabilidad promedio anual desde 2001. ^c Noviembre.

Fuente: Elaboración del consultor, cuatro primeras columnas de SP 2009a, 2009b, 2010a 2010b, 2011a; última columna estimada por el consultor, eliminando los dos primeros años.

Gráfica 10. Monto del fondo de SAP (millones US\$) y porcentaje del PIB, 1998-2010



Fuente: Cuadro 17.

⁶¹ El Banco Mundial (2010) cita proyecciones de que el valor del fondo aumentará a 28% del PIB en 2012.

Contrario a la predicción de los reformadores, no ha habido una diversificación de la cartera del SAP durante los trece años de la reforma salvadoreña, al contrario de lo que ocurrió en Chile y Perú. La inversión del fondo está altamente concentrada en deuda pública (por obligación legal), aumentando de 64,6% a 82,7% en 1999-2010 (la mayor entre los nueve sistemas privados); la inversión en bancos y financieras declinó de 31,7%

a 13,6% (la sexta inferior), mientras que en entidades financieras de desarrollo (sólo el Banco Centroamericano de Integración Económica) cayó de 3,7% a 2,6% (la octava menor). Debido a la caída en el número de emisiones privadas, la inversión en valores nacionales disminuyó de 1,5% en 1998 a 0,6% en 2009, aunque repuntó a 1% en 2010, y estaba concentrada en sólo dos compañías. (Cuadro 18; Gráfica 11).

CUADRO 18

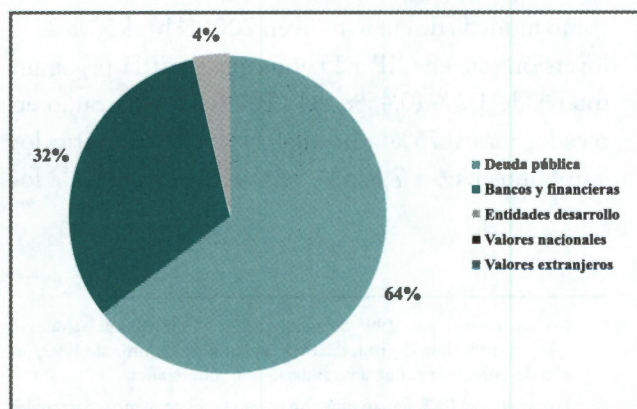
Distribución porcentual de la cartera invertida por instrumentos en el SAP, El Salvador, 1998-2010
(a diciembre de cada año)

| Años | Deuda pública | Bancos y financieras | Entidades desarrollo | Valores nacionales | Valores extranjeros ^a | Total |
|-------------------|---------------|----------------------|----------------------|--------------------|----------------------------------|-------|
| 1998 | 73,7 | 24,8 | 0 | 1,5 | 0 | 100,0 |
| 1999 | 64,6 | 31,7 | 3,7 ^c | 0 | 0 | 100,0 |
| 2000 | 71,3 | 25,3 | 2,3 ^c | 1,2 | 0 | 100,0 |
| 2001 | 80,7 | 17,7 | 0,7 | 0,9 | 0 | 100,0 |
| 2002 | 84,7 | 14,4 | 0,4 | 0,5 | 0 | 100,0 |
| 2003 | 82,4 | 13,2 | 3,2 | 0,6 | 0,6 | 100,0 |
| 2004 | 83,5 | 10,4 | 4,2 | 0,5 | 1,4 | 100,0 |
| 2005 | 80,8 | 12,8 | 4,3 | 0,3 | 1,7 | 100,0 |
| 2006 | 78,7 | 15,5 | 4,1 | 0,3 | 1,4 | 100,0 |
| 2007 | 78,7 | 16,4 | 3,5 | 0,7 | 0,7 | 100,0 |
| 2008 | 77,7 | 17,8 | 3,1 | 0,8 | 0,6 | 100,0 |
| 2009 | 79,0 | 17,2 | 2,8 | 0,6 | 0,4 | 100,0 |
| 2010 ^b | 82,7 | 13,6 | 2,6 | 1,0 ^d | 0,1 | 100,0 |

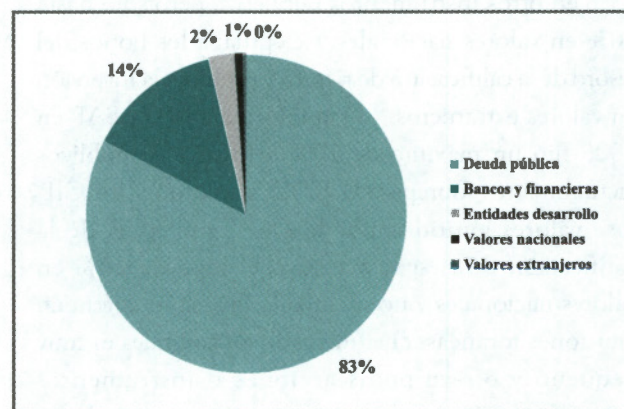
^a Vendidos en la bolsa local. ^b Septiembre. ^c Renta variable. ^d Dos compañías.

Fuente: Elaboración del consultor basado en SP 2009a, 2010a.

Gráfica 11. Distribución de la cartera del SAP por instrumento, 1999 y 2010



1999



2010

Fuente: Cuadro 18.

La reforma, por tanto, no ha generado una mayor inversión en el sector privado. La alternativa de inversión directa en valores extranjeros (que podría ayudar a diversificar la cartera y mejorar la rentabilidad) ha estado prohibida desde el inicio por la Ley SAP (Art. 91), sólo pueden comprarse indirectamente los que se tranzan en la bolsa local y con calificación nacional no extranjera (Novellino y otros 2011E). Estos valores aumentaron de 0,6% a 1,7% en 2003-2005 y cayeron a 0,1% en 2010 por causa de la crisis mundial. El Decreto 891 de 2005 (Art. 11) permitió que las emisiones de eurobonos nacionales de la DGT en el extranjero sean adquiridas por las AFP en la bolsa nacional pagando un sobreprecio; a partir de diciembre de 2009 pueden ser comprados en el mercado primario a un costo menor, lo que beneficia a los asegurados. Pero la inversión combinada en valores nacionales y extranjeros comprados en la bolsa nacional era sólo 1,1% en 2010 (Cuadro 18). El Banco Mundial afirma que los costos fiscales de la transición han forzado a muchos gobiernos a imponer restricciones a la inversión en valores nacionales y foráneos con el fin de encauzarla hacia deuda pública: “los fondos de pensiones son usados efectivamente por los gobiernos como fuentes cautivas de financiamiento” (Gill y otros 2005). Un nuevo Reglamento de Inversiones para el SAP aprobado en 2009 tiene pequeños cambios (Reglamento 2009).

Las razones de la alta concentración y falta de diversificación son las siguientes: a) la Ley SAP permitía la inversión en deuda pública entre 80% y 100% (hasta 85% en otros instrumentos públicos), pero sólo hasta 20% en valores nacionales, exceptuaba los bonos del tesoro de la calificación de riesgos y prohibía la inversión en valores extranjeros;⁶² b) la reforma a la Ley SAP en 2006 fijó un máximo de 70% a los títulos públicos (actualmente sobrepasa el 82%), exceptuó a los CIP, los valores emitidos por la DGT y el BCR de la calificación de riesgo, mantuvo el tope de 20% en valores nacionales y no incluyó la inversión *directa* en emisiones foráneas; c) el mercado de capitales es muy pequeño y ofrece pocas acciones o instrumentos financieros privados (las leyes que crearon y regularon

el mercado de capitales y la Superintendencia de Valores fueron promulgadas poco antes de la reforma); y d) el registro de títulos en la bolsa es muy costoso, la empresa familiar típica no emite acciones, y los bancos y financieras captan parte del fondo para depósitos y otras actividades en vez de emitir títulos (Mesa-Lago 2008b).

La Superintendencia estima la rentabilidad “bruta” (sin substraer la comisión neta, por lo que debe ser menor pero no hay cifras), ajustada a la inflación desde 1999⁶³ a 2010, en dos formas: el promedio en el último año y el promedio acumulado anual desde el inicio del SAP a la fecha (“histórica”) (Cuadro 17). Ambas disminuyeron consistentemente: la del último año cayó de 14,1% a 2,5% y la histórica de 14,1% a 7% (-2,4% en 2008 debido a la crisis). En la rentabilidad histórica, El Salvador se ordenó la quinta mayor entre los nueve sistemas privados, mientras que en la del último año se colocó última, ambas en diciembre de 2009 y en junio de 2010 (AIOS 2010, 2011). La alta rentabilidad en 1999-2000 puede ser resultado de que se calculó en colones (a partir de 2001 en dólares), a más de que la acumulación del fondo era muy pequeña en esos dos años y su peso minúsculo en el promedio. Para obviar este problema, un cálculo de la rentabilidad histórica por el consultor a partir de 2001 (Cuadro 17 última columna) resulta muy inferior a la de la Superintendencia y decrece de 7,8% a 2,7% (Gráfica 12).

La fuerte caída de la rentabilidad del fondo total se debe a varias razones: a) la disminución de la tasa de interés, particularmente después de autorizar al dólar como moneda de curso legal en 2001;⁶⁴ b) el 50% de la inversión está en CIP a 25 años que en 2011 pagan un interés de 1,2% (0,45% del LIBOR, que ha caído en picado, más 0,75% adicional),⁶⁵ por el contrario los eurobonos pagan 7,625%, seis veces el interés de los

⁶² Hasta 2005 había obligación de invertir 10% en el Fondo Social de la Vivienda pero luego se eliminó; sólo queda el stock por unos 25 años. El 2011, dicho Fondo estaba considerando titularizar \$60 millones, pero sin obligación de compra por las AFP (Novellino y otros 2011E).

⁶³ No hay registros para 1998 debido a que ese año inició operaciones el SAP, reportándose el primer dato de rentabilidad a junio de 1999, un año después de la primera recaudación de cotizaciones.

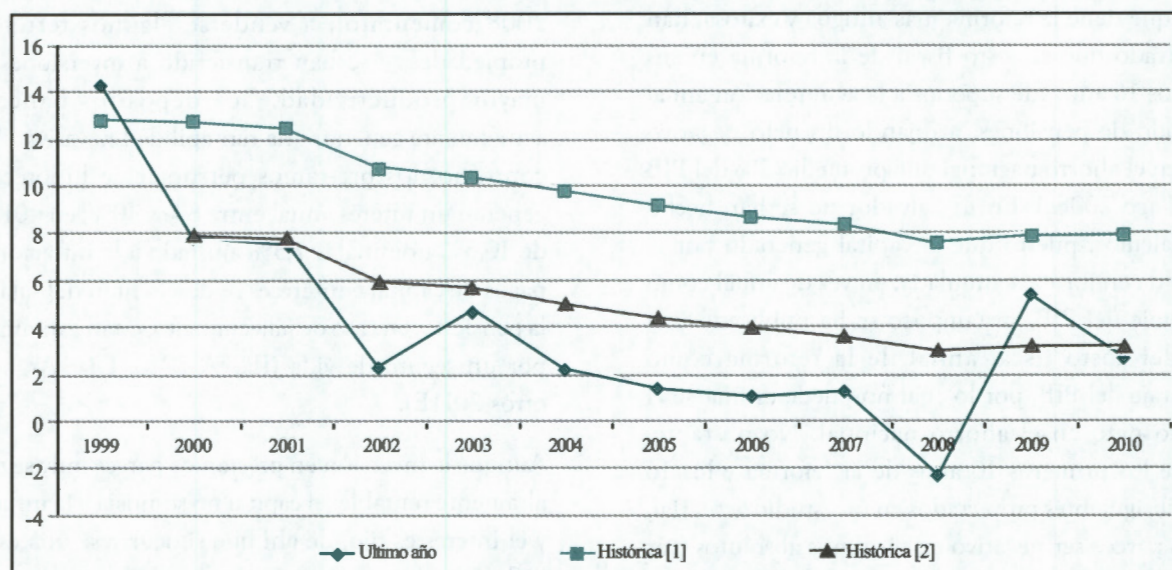
⁶⁴ Los títulos del BCR tenían muy alta rentabilidad; los bancos nacionales se fondeaban con certificados hipotecarios de inversión, cuando se vendieron los bancos se empezaron a fondear afuera y cayó la rentabilidad (Cáceres 2011E).

⁶⁵ En 2006 la tasa LIBOR era de 6% y con el 0,75% el interés adicional los CIP rentaban 6,75%. Argueta (2011) estima la reducción del rendimiento debido a la reforma de 2006 y el FOP. Melinsky (2009) predijo erróneamente que la rentabilidad será de 4% en el futuro basado en la fuerte influencia de los CIP y la tasa de LIBOR vigente en 2009.

CIP; c) el bajísimo rendimiento de los depósitos bancarios: menos de 2% en 2011; d) parte del fondo no está invertido y no genera interés; y e) el descenso en la rentabilidad de los títulos valores nacionales. Además, la prohibición a las AFP de invertir directamente en emisiones extranjeras reduce aún más el potencial de aumentar el rendimiento. La Superintendencia reconoce la importancia de diversificar la cartera: por cada punto de rentabilidad adicional, las pensiones de los afiliados con densidad de cotización casi perfecta por 30 años crecen entre 20% y 25% (Martínez 2011). La excesiva dependencia en títulos de la deuda pública (particularmente CIP)

no sólo constituye un riesgo sino también subordina la rentabilidad del capital y el monto de las pensiones futuras al interés fijado por el Estado. De hecho los asegurados están prestando al Estado a través de los CIP a una tasa de interés negativa de -2% ajustada a la inflación y esto reducirá el monto de sus pensiones futuras. La crisis económica argentina demostró el peligro de dicha dependencia: originalmente el Estado fijó un alto interés a los títulos de la deuda pública pero, debido a la crisis, terminó la paridad del peso con el dólar, devaluó el primero y redujo considerablemente el interés, provocando una caída del valor del fondo en dos tercios (Mesa-Lago 2008a).

Gráfica 12. Rentabilidad real del SAP en último año y desde su creación, 1998-2010



Fuente: Cuadro 17.

El PNUD (2011) ha hecho una comparación entre la rentabilidad nominal promedio desde diciembre de 2008 hasta abril de 2010, entre las AFP y la tasa de interés abonada por depósitos bancarios con los resultados siguientes: a) basado en el salario promedio de \$266 en 2008 y aportando por 30 años, se ahorraría \$20.111 en el SAP y \$25.625 en su cuenta bancaria, y b) basado en un salario mensual de \$1.000 y aportando por un período igual, ahorraría \$75.573 en el SAP y \$96.294 en su cuenta bancaria; en ambos casos la cuenta bancaria tendría una rentabilidad de 27,4% superior a la de la AFP. ASAFONDOS (2011c) objeta esta comparación porque no aclara cual es la tasa de

interés y selecciona un periodo muy corto para ella; si se alargase en ocho meses dicho período (enero 2001-diciembre 2010), la rentabilidad nominal promedio de la SAP sería 6,4% y la tasa de interés básica pasiva (TIBP) sería 4%.

La crisis mundial no tuvo efecto en el monto del fondo ni en su porcentaje del PIB; de hecho la contracción del último en 2009 ayudó a incrementar el valor relativo del fondo. Esta fue la norma en los países centroamericanos, todos ellos pequeños y con alta concentración de la inversión en títulos de la deuda pública cuyo rendimiento no se abatió por la crisis como

sucedió con los valores nacionales y extranjeros que cayeron en picado, reduciendo el valor del fondo y su rentabilidad en Chile y Perú que tenían fuerte inversión en dichos instrumentos. Por efecto de la crisis, la rentabilidad anual en El Salvador se tornó negativa (-2,4%) en 2008, pero mucho menor que en Chile (-19%) y Perú (-26%) ambas con carteras muy diversificadas (Mesa-Lago 2011). Pero en 2010 la rentabilidad volvió a ser positiva aunque las de Chile y el Perú (12%) eran tres veces la de El Salvador (4%) (AIOS 2011).

El supuesto que una substancial acumulación de capital en el fondo genera un aumento del ahorro nacional ha sido refutado de manera teórica por Barr y Diamond (2008). En el terreno empírico, cuatro estudios sobre Chile, que tiene la reforma más antigua y exitosa, han demostrado que el costo fiscal de la reforma en sus primeros 16 años fue superior a la acumulación anual del fondo de pensiones, arrojando un neto negativo anual en el ahorro nacional que promedió 3% del PIB (Mesa-Lago 2008a). En El Salvador no se han hecho estos cálculos, puesto que el capital generado por el SAP se da en forma acumulada, en vez de anual como porcentaje del PIB, ni tampoco se ha publicado una serie del costo fiscal anual de la reforma como porcentaje del PIB, por lo cual no puede estimarse el impacto neto en el ahorro nacional. No obstante, durante los primeros 10 años de la reforma y los 16 años subsiguientes proyectados en un estudio actuarial, el neto parece ser negativo en términos absolutos (ver próxima sección). El Banco Mundial (2010) afirma que los recursos generados por las cotizaciones al SAP son inferiores a los requeridos por el SPP para el pago de las pensiones y los CT y CTC. Peor aún, la fuerte concentración en títulos de deuda pública hace al SAP dependiente de transferencias fiscales y de los CIP, tanto para cumplir las actuales obligaciones previsionales como para asegurar una tasa positiva de retorno de la inversión en instrumentos públicos. Por otra parte, el BID (2009: 49) estima que “los requerimientos en efectivo del Estado [costo fiscal]... netos de los pagos de servicio de amortización y renta del conjunto de los CIP... absorben la totalidad de la liquidez operativa de los Fondos de Pensiones y requieren aplicaciones de otras inversiones.” Por el contrario, según ASAFONDOS (2011a), en 2010 los requerimientos de compra de CIP (que cubrieron todas las obligaciones

previsionales del SPP) fueron \$356 millones, mientras que la recaudación del SAP (neta de comisiones) más la rentabilidad de la inversión fueron \$584 millones, por lo que se generó un excedente de \$228 millones.

El IPSFA tenía una reserva de \$190 millones a fines de 2010 y su inversión estaba más diversificada que la del SAP: 37% en inmuebles; 35% en préstamos personales e hipotecarios (en mucha menor cuantía) a afiliados activos y pasivos; 18% en títulos valores extranjeros, y 10% en certificados de depósito bancarios y otros. Nótese que, opuesto al SAP, hay inversión en emisiones extranjeras y con alta rentabilidad. Pero la colocada en inmuebles incluye edificios del IPSFA y terrenos, ambos improductivos, así como centros recreativos para los afiliados y pensionados con baja rentabilidad; desde 2008 comenzaron a venderse algunos terrenos y propiedades, y se han transferido a inversiones con mayor productividad. Los depósitos bancarios actualmente generan una rentabilidad negativa. Por el contrario, los préstamos personales e hipotecarios generan un interés anual entre 8% y 10%, en 2010 fue de 10,5% nominal o 7,3% ajustado a la inflación; los pagos de capital e intereses se descuentan del salario o la pensión y, en caso de fallecimiento, están garantizados por un seguro de vida (IPSFA 2010; Díaz Argueta y otros 2011E).

Aunque la inversión en préstamos parece muy segura y altamente rentable, el capital no se ajusta a la inflación y el interés es fijo, de ahí que si ocurriese una espiral inflacionaria se reduciría el valor de la reserva, como pasó en Ecuador en el decenio de los 80. Debido a que 37% de la inversión estaba en inmuebles mayormente no productivos y 10% en depósitos con interés real negativo, la rentabilidad nominal en 2009 fue de 5,75% o 5,85% real, aún así ligeramente mayor que la del SAP (cálculo del consultor basado en Rodríguez Escobar 2010, la deflación de 0,2% y el Cuadro 17).

Equilibrio actuarial

La Superintendencia preparó un proyecto para actualizar su modelo computacional de valoración actuarial del déficit durante la transición, el costo fiscal y su sostenibilidad financiera, a fin de precisar la magnitud de la deuda previsional y sus fuentes de financiamiento “sin comprometer las inversiones de los

fondos de pensiones” (SP 2004e: 21). Para ello contrató a una consultoría externa que realizó la valuación actuarial con cifras de fines de 2008 y una proyección de 30 años (2009-2038) aunque también se refiere a “40 años de la valuación” (Melinsky 2009: 25).

El estudio actuarial es muy valioso pero no ofrece un claro consolidado a 2038 de todo el sistema de pensiones, combinando el SPP y el SAP (lo hace en 2009 y resulta en un déficit neto), aunque proyecta que el déficit del SPP crecerá mientras que el superávit del SAP decrecerá; además hay estimados diversos del costo previsional y de la deuda estatal. Entre 2009 y 2038, el costo previsional *anual* aumenta 859% (de \$99,5 a \$954,2 millones) mientras que el endeudamiento estatal crece 551% (de \$1.875,6 a \$11.875,6 millones). Por otra parte Melinsky proyecta el “pasivo actuarial del SPP neto de cotizaciones futuras” en \$7.174,5 millones (p. 9) y el “pasivo actuarial de compromisos del Estado con el SAP” (pensiones en curso de pago y futuras, más emisiones de CT y CTC) en \$7.701.1 millones (p. 18).⁶⁶ El endeudamiento estatal en 2038 equivale al 55% del PIB de 2009, el pasivo del SPP al 33% y el pasivo del Estado con el SAP al 36% (estimados del consultor).

La capacidad financiera del SAP para sufragar los compromisos estatales arroja un neto operativo negativo en los primeros 16 años de la proyección actuarial entre 2009 y 2024 para un déficit acumulado de \$975 millones; el estudio actuarial no mide el déficit entre 1998 y 2008, pero es obvio que el sistema genera déficit por 26 años y no se sabe el total. Para cubrir el déficit de 2009-2024 el estudio actuarial proyecta que se necesitan otros seis años cuando el neto operativo se torna positivo, pero se ignora también cuantos años tomaría cubrir el déficit en el período de 26 años (1998-2024). Entre 2025 y 2038 crece sistemáticamente el neto operativo positivo del SAP y Melinsky (2009: 76) asegura que el costo fiscal de la reforma es a largo plazo menor que el hubiese resultado de mantener sin cambio el sistema anterior.⁶⁷

Según otra proyección, el valor actual de la deuda previsional hasta 2070 es \$10.755 millones o 60% del PIB de 2006 (basado en Rosales 2006). La Superintendencia proyecta que la deuda previsional llegará a un máximo de 2,5% del PIB en 2011 y luego disminuirá hasta desaparecer en 2073, una transición de 75 años (citado por PNUD 2011); pero esta cifra es probable que excluya la deuda financiada por las CIP. Ver también los estimados de Argueta (2011) del costo de las pensiones sobre el PIB y el presupuesto.

Una proyección para 2010-2016, hecha por el Ministerio de Hacienda en marzo de 2011, del costo combinado de la deuda previsional financiada por el Estado más los CIP financiados por las AFP, indica que aumentará 39%, de \$792 a \$1.061 millones (46% por el Estado y 54% por los CIP). El costo previsional respecto al PIB promedia 3,6% en el período, alcanza un cénit en 2012 y luego muestra un ligero descenso (elaboración del consultor basado en Ministerio de Hacienda 2011). Otro estimado de la deuda previsional, que agrega información de los bonos, más los dos tipos de CIP y el costo de la pensión mínima, muestra porcentajes del PIB que crecen de 6,8% en 2006 a 10,6% en 2009 (Henríquez 2011). ASAFONDOS (2011c) imputa estos cálculos: respecto al de Hacienda, cita un costo inferior para el Estado de \$356 millones en 2010, por lo que la proporción estatal tendría que ser muy inferior al 46%, y contrapone el porcentaje sobre el PIB de Henríquez (2011) con estimados menores de la Superintendencia y Melinsky (2009).

Aunque se encuentran diferencias apreciables entre los estimados anteriores, en parte debido a diferentes conceptos y técnicas de medición, no hay duda de que la carga fiscal durante la transición es elevada y creciente por un largo período. El costo fiscal de la transición chilena diez años después de la reforma estructural promediaba 3,8%⁶⁸ (Arenas de Mesa y Mesa-Lago 2006). A pesar de que el antiguo sistema público chileno era más maduro que el salvadoreño y que el primero ha sido más generoso en los beneficios otorgados durante la transición, el costo de El Salvador diez años después de la reforma parecía ser similar o mayor.

⁶⁶ ASAFONDOS (2001a) considera que el déficit asociado al pago de los CT, CTC y CIP imputado al SAP no es correcto, alegando que el SAP genera superávit y el único costo para el Estado directamente asociado con el SAP es la garantía de la pensión mínima.

⁶⁷ Pero el estudio actuarial no considera las alternativas de un sistema mixto (en vez de uno sustitutivo) o de una reforma paramétrica.

⁶⁸ Restando el costo de las pensiones de las fuerzas armadas y las pensiones asistenciales.

El IPSFA confronta un déficit actuarial de difícil solución. La Superintendencia colaboró con el IPSFA en un anteproyecto de reforma de la ley del IPSFA (SP 2009c). De manera paralela hay otra propuesta de reformas a la Ley de la Carrera Militar actualmente en estudio por una comisión de la Asamblea Legislativa (Cabrera 2011), en la cual se propone la extensión de los años de servicio de 30 a 36.

El anteproyecto de reforma a la Ley del IPSFA duplica los años para el cálculo del SBR (de 60 a 120 meses); aumenta la edad de retiro de 50 a 55 para las mujeres y 60 para los hombres (para el personal regulado en la carrera militar se permite el retiro con 30 años de cotización independientemente de la cotización); reduce la tasa máxima de reemplazo de 100% a 80%; separa la invalidez común y la ocupacional; y aumenta las cotizaciones en un punto porcentual. Estos cambios recaudarían más, suspenderían los retiros nuevos por seis a diez años y reducirían el período de los pensionados (Rodríguez Escobar 2010). Pero esta reforma paramétrica no resolvería el enorme déficit actuarial, por lo que el IPSFA contrató a la corporación chilena CIEDESS para revisar sus condiciones y prestaciones y ofrecer alternativas viables, el cual se espera se termine en junio de 2011 (Díaz Argueta y otros 2011E).

Después de once años sin una valuación actuarial, en 2010 se efectuó una con cifras de 2009 y proyecciones a 100 años, la cual consideró tres escenarios: a) continuar con el sistema actual (sin reforma), b) implementar el anteproyecto de reforma, y c) dos reformas alternativas más radicales. Los resultados se resumen a continuación (Rodríguez Escobar 2010):

a) De continuar con el sistema actual: el número de cotizantes cae del actual 41.716 a 15.326 en 2032 mientras que el de pensionados aumenta de 22.289 a 30.048 y la relación activo/pasivo se deteriora de 1,9 a 0,51; el déficit financiero anual crece de \$7 a \$152 millones, la reserva se reduce de \$100 millones a cero en 2016; la tasa de cotización para equilibrar el sistema tendría que aumentar del 12% actual a un cenit de 184% del salario imponible en 2026 (lo cual es imposible) y el déficit actuarial es de \$2.003 millones equivalente al 15% del presupuesto nacional o 9% del PIB de 2009.

b) Implementar el Anteproyecto de Reforma: el número de cotizantes cae menos, a 16.802, mientras que el de pensionados aumenta menos, a 28.386, y la relación activo/pasivo es ligeramente mayor, 0,59; el déficit financiero anual se reduce a \$114 millones en 2020 y la reserva se agota igual en 2016; la tasa de cotización de equilibrio llega a 121% del salario imponible en 2038 (también imposible), y el déficit actuarial se reduce en 40% respecto a la opción anterior pero aún es de \$1.215 millones que sufragaría el Estado.

c) Llevar a cabo dos reformas más radicales: En la primera, además de la reforma del anteproyecto, se transfiere al Estado la carga de cubrir a todos los actuales re-afiliados al IPSFA, con ello aumenta la relación activo/pasivo a 1,35 en 2038 y reduce el déficit anual a \$41 millones, pero la reserva se agota en 2015, la cotización de equilibrio todavía es muy alta, 63%, y el déficit actuarial se reduce otro 40% respecto a la opción b) pero representa \$727 millones a cargo del Estado, más el costo de los re-afiliados. La segunda reforma es más radical porque, transfiere al Estado todos los pasivos actuales y los afiliados con 25 o más años cotizados al IPSFA, con lo cual consigue un respiro financiero de 15-25 años, logra una relaciones activo/pasivo de 1,6, pospone el agotamiento de la reserva hasta 2038 (pues el IPSFA se queda con los activos y sin la carga de los pensionados), pero la cotización de equilibrio es 96% (muy alta) y el déficit se reduce a \$500 millones, pero el Estado tendría además que hacerse cargo del costo de todos los pensionados que le transferiría el IPSFA al tiempo de la reforma.

Realmente ninguna de estas opciones es viable porque la cotización de equilibrio fluctúa entre 63% y 181% (lo cual es imposible). El IPSFA propone un nuevo sistema con importante participación directa del Estado pero éste rechaza hacerse cargo del enorme déficit actuarial que oscila entre \$500 y \$2.000 millones⁶⁹. El estudio actuarial menciona que IPSFA considera un esquema diferente y menciona al SAP como un modelo

⁶⁹ El IPSFA también reclama al Estado entre \$233 y \$954 millones (con los intereses) por el pago de seguro de vida y pensiones a los familiares de los fallecidos durante la guerra civil (Díaz Argueta y otros 2011E).

posible. Habrá que esperar a lo que proponga el estudio del CIEDESS, y el tipo de reforma que el IPSFA plantee.

Respecto a la transición demográfica, dentro de Centro América Costa Rica está en la etapa “avanzada”, mientras que El Salvador está en la etapa “moderada avanzada” o “plena” (junto con Honduras, Nicaragua y Panamá) y Guatemala es la única que está en la etapa “moderada.” Pero en cuanto al proceso de envejecimiento, El Salvador, Costa Rica y Panamá están en la etapa “moderada” y el resto en la etapa

“incipiente.” De manera que El Salvador, aproximadamente se coloca en un punto medio en la subregión, goza de un “bono demográfico” y tiene una “ventana de oportunidad” para hacer reformas previsionales, ya que la relación de dependencia disminuirá por un tiempo (CEPAL 2007a, 2008c).⁷⁰ Una vez que termine esta etapa, dicha relación retomará su crecimiento (acelerándose el proceso de envejecimiento) y se cerrará la ventana de oportunidad, haciendo más costosa y difícil la reforma.⁷¹

⁷⁰ Disminuye el segmento joven (0-14) de la población, crece el segmento productivo (15-64) y aún no se expande con rapidez el segmento anciano (65 y más). Debido a ello disminuye la relación de dependencia que era 64,7% en 2007. En 1998 6,9% de la población tenía 60 o más años y para 2020 aumentará a 11,7% (PNUD 2011).

⁷¹ Córdova y otros 2010.

III. LOGROS Y RETOS

3.1. Unidad

Logros. La reforma avanzó en el proceso de unidad incorporando al ISSS y el INPEP (y los Docentes) dentro del SPP con regímenes homologados bajo el SPP y una cotización uniforme. La creación de una Superintendencia de Pensiones única coloca a El Salvador entre los cuatro países en la región que tienen esta entidad con poder de regulación y vigilancia sobre virtualmente todo el sistema (en 2011 se extendió al IPSFA).

Retos. El sistema tuvo aparición tardía tanto en pensiones contributivas como no contributivas y a pesar del proceso de unificación, todavía es segmentado: mantuvo al IPSFA como ente autónomo con condiciones y prestaciones diversas; administraciones separadas para los asegurados del ISSS e INPEP, y el Fondo de Protección de Lisiados del Conflicto Armado.

3.2 Cobertura

Logros. De acuerdo con las encuestas de hogares, la cobertura de la PEA aumentó 3,3 puntos porcentuales en 1998-2008, antes de lo peor de la crisis, ordenando a El Salvador décimo entre 18 países en la región. La cobertura de adultos mayores creció 5,6 puntos en el período (podría ser aún más según estimados del consultor), colocando al país en el noveno lugar. En 2009 se estableció la pensión no contributiva (PBU), su focalización parece ser adecuada y, si alcanza la meta de 2011, cubriría a 38% de los adultos mayores en extrema pobreza. La reforma amplió la afiliación voluntaria al SAP y 45% de los afiliados eran independientes en 2010, un porcentaje creciente y muy alto dentro de la región (pero ver abajo). Se está estudiando la incorporación de los trabajadores domésticos.

Retos. Según cifras institucionales, el número total de cotizantes disminuyó 2,4% en 1998-2010 mientras que la cobertura de la PEA cayó 4,4 puntos porcentuales (era 22% en 2010), colocando a El Salvador en 13^{er} lugar entre 18 países de la región.

El cálculo de la cobertura es impreciso porque: a) el censo de 2007 indicó que las proyecciones previas de la PEA estaban sobrestimadas, la serie de la PEA de DIGESTYC para 1995-2010 es por quinquenios, y hay cifras menores sobre la PEA en 2007, arrojando dudas sobre su exactitud; b) la cobertura basada en afiliados la sobreestima de forma considerable y la basada en cotizantes puede subestimarla; c) sólo 0,4% del total de cotizantes eran independientes en 2010; aunque no hay una serie histórica, estimados aislados indican una tendencia decreciente mientras que la de afiliados es creciente. La cobertura contributiva de los adultos mayores era de 17,6% en 2008, 13^{ra} en la región, y la PBU sólo protegía a 8,4% de los afectados por pobreza extrema en 2010. La baja y declinante cobertura se debe a: a) la caída en la densidad de cotización de 67% a 28% en 1998-2010, 72% de los afiliados no es cotizante activo debido a sobre afiliación por las AFP de jóvenes e independientes que no trabajan (el número de cotizantes activos ha aumentado a un ritmo muy inferior al de los afiliados), la emigración y otras causas; b) un sector informal que es el sexto mayor en América Latina y superior al promedio regional; c) una incidencia de pobreza total y extrema estancada en 2004-2009; d) el incremento de la cotización del trabajador en 367% por la reforma, lo cual estimula la evasión. El trabajador independiente debe pagar 13% de su ingreso (alrededor del doble del porcentaje del trabajador dependiente), el tercer porcentaje más alto en la región y un obstáculo a su afiliación voluntaria y cotización efectiva. Un plan para incorporar a las trabajadoras domésticas al seguro de salud del ISSS ha logrado pocas afiliaciones y más difícil sería hacerlo en pensiones. Se ignora el número de salvadoreños en el exterior y cuantos están afiliados al SAP.

3.3. Suficiencia de las pensiones

Logros. El SAP concede el retiro anticipado, con menos edad y años de cotización, cuando el saldo en la cuenta individual puede financiar cierta

proporción de las pensiones general y mínima; al asegurado que tiene la edad pero no los años de cotización, se le devuelve el saldo de su cuenta. La pensión promedio de vejez en SAP era 70% mayor que la de SPP, la de invalidez 17% superior y la promedio 8%. Los CT reconocen y ajustan a la inflación las cotizaciones aportadas al SPP por los afiliados que se trasladaron al SAP, mientras que los CTC financian la diferencia en las pensiones de los afiliados trasladados que recibirían un monto inferior de la pensión en el SAP que bajo el SSP. El Estado financia la pensión mínima al agotarse el saldo en la cuenta individual o cuando esta sea insuficiente para financiarla; la pensión mínima por vejez ha aumentado gradualmente y ascendía a \$143 en 2010, superior a las líneas de pobreza urbana (\$95) y rural (\$61). Las pensiones mínimas reales crecieron 23% en 1998-2010 y la pensión promedio en SPP aumentó 22%. Entre las dos alternativas de pensiones no contributivas, El Salvador escogió la focalizada (PBU), la más viable financieramente y con mayor impacto progresivo, debido a la alta incidencia de pobreza en el país, baja cobertura contributiva de la PEA y considerable desprotección de la población adulta mayor. El monto mensual de la PBU (\$50) es inferior a la línea de pobreza urbana y rural, pero superior a la canasta básica alimentaria urbana (\$45) y a la rural (\$29). La proporción (35%) entre la PBU y la pensión mínima es adecuada para no generar desincentivos a la afiliación al sistema contributivo (salvo que haya dos beneficiarios en un hogar); también es apropiada la relación (26%) entre la pensión mínima de vejez y la promedio de vejez en el SAP.

Retos. Las edades de jubilación, especialmente la de la mujer, son de las inferiores en la región y generan los períodos de retiro más largos, mientras que el período de cotización de 25 años es el tercero mayor. Las condiciones en el SAP son muy estrictas entre las reformas estructurales y reducen notablemente la proporción de asegurados elegibles para la pensión mínima, que se vaticina será menor a la chilena estimada en menos de la mitad de los afiliados antes de la re-reforma. La comparación de variables entre El Salvador y Chile indicó que, controlando las diferencias salariales, el nivel de la pensión promedio salvadoreña futura también será

muy inferior al de la chilena; 52% de todos los pensionados recibían en 2009 una pensión inferior al salario mínimo. Los CT no se calcularon y emitieron de inmediato debido al atraso considerable en los historiales laborales que no se completaron hasta 2005; luego se dispuso que los CT fuesen pagaderos en 15 anualidades vencidas a partir de la fecha en que se cumplan los requisitos para obtener la pensión. Para los asegurados que se traspasaron al SAP (especialmente los mayores de 36 años), la mayoría del tiempo cotizado fue al SPP y no al SAP, por lo que los CT y CTC son la fuente principal para financiar su pensión y su valor ascendió a \$1.348 millones en 2010. Aunque no existe un mecanismo automático de ajuste generalizado de las pensiones (lo cual coloca a El Salvador por debajo de 12 países latinoamericanos que las ajustan automáticamente al IPC o a los salarios), las pensiones mínimas y promedios totales crecieron 22% por encima de la inflación a un costo fiscal considerable que aumentará en el tiempo; salvo la pensión por vejez, en el SAP las otras pensiones perdieron entre 6% y 17% de su valor. La pensión mínima de vejez es casi la mitad de la pensión promedio de vejez en SPP, una relación muy alta.

3.4. Solidaridad social y equidad de género

Logros. La reforma homologó las condiciones de adquisición de derechos y las cotizaciones en el ISSS y el INPEP; mantuvo la pensión mínima y agregó el CT y el CTC aunque con restricciones; retuvo la cotización del empleador y traspasó a éste la comisión total al SAP (la neta y la prima). Según las encuestas, la cobertura femenina de la PEA es ligeramente superior a la del hombre y con tendencia a mejorar, ordenando a El Salvador en décimo lugar en la región (basado en la afiliación, el país se colocaba segundo entre los nueve sistemas privados). El SAP agregó dos beneficios favorables a la equidad de género que no existían: las mujeres generan pensiones por sobrevivencia a sus cónyuges y convivientes, y eliminó la norma legal de suspender las pensiones por viudez de las mujeres que contraían nuevas nupcias o convivían con un compañero. La proporción de pensiones totales

recibida por mujeres creció en el SPP, tanto total (55%) como en las tres ramas; la total de SAP casi se igualó con la de SPP en 2010. La brecha entre la pensión promedio femenina y la masculina ha disminuido en la mayoría de las pensiones y la femenina es mayor a la masculina en la mayoría de pensiones de sobrevivientes.

Retos. La cobertura de trabajadores y adultos mayores decrece según se pasa del sector urbano al rural, disminuye el ingreso y el nivel educativo; también es menor en la PEA en la rama primaria y la pequeña empresa. En 1998-2008 hubo poco cambio en la cobertura y la brecha respecto a la ubicación rural/urbana, el ingreso y la educación. Basado en cotizantes, la cobertura de la mujer es menor a la del hombre, y las encuestas muestran una brecha aún mayor en la cobertura de adultos mayores. El SAP excluye la solidaridad social, debido a la propiedad de la cuenta individual; los elementos solidarios (garantía de la pensión mínima, CT y CTC, y PBU) resultan de la intervención estatal. El SAP mantuvo elementos anti-solidarios previos: la cobertura voluntaria de la mayoría de trabajadores informales y agrícolas, la baja cobertura de la PEA y los adultos mayores, la preservación del IPSFA con condiciones y prestaciones generosas, y la ausencia de una pensión no contributiva hasta 2009. Además introdujo nuevos elementos anti-solidarios: el aumento enorme de la cotización al trabajador, el alto costo fiscal de la transición para una minoría que resta recursos para cubrir a la mayoría desprotegida, y la acentuación de la inequidad por género. El sistema público era relativamente más neutro porque el cálculo de la pensión usaba tablas de mortalidad iguales para ambos sexos, transfiriendo subsidios del hombre a la mujer, mientras que el SAP aplica tablas de mortalidad diversas por género, por lo que las pensiones promedio de vejez de las mujeres son menores a las de los hombres en el SAP que en el SPP (ninguno de los dos sistemas compensa por la mayor esperanza de vida femenina). La proporción de pensiones totales recibida por mujeres creció en el SPP y declinó en el SAP; las proporciones femeninas en vejez, invalidez y sobrevivientes en el SPP eran mayores que en el SAP. Se amplió la brecha de las mujeres respecto a los hombres en las pensiones de vejez e invalidez en el SPP.

3.5. Eficiencia y costo administrativo

Logros. Los afiliados tienen derecho a cambiarse de AFP una vez al año. La comisión total descendió 0,5 puntos porcentuales en 1999-2010 (de 3,2% a 2,7%) especialmente en los primeros tres años, el depósito en la cuenta individual creció en 2,8 puntos (de 7,5% a 10,3%) pero el cenit de 11% ocurrió en 2002, y el costo administrativo se redujo en 9 puntos (de 29,8% a 20,8%), pero concentrados en los primeros cuatro años. Cada AFP hace una licitación anual para la contratación del seguro de invalidez y sobrevivencia. El SAP ha mejorado la compilación y procesamiento de la información, introducido un reporte trimestral de la cuenta individual a los asegurados, simplificado los trámites para el reconocimiento de derechos de trabajadores y sus familiares, reducido el tiempo entre la solicitud de la pensión y su otorgamiento, así como del procesamiento de los CT, unificado el pago de las pensiones del ISSS y el INPEP, creado una ventanilla única para que el asegurado haga todas sus gestiones, y completado el historial laboral de los trabajadores. El asegurado puede comprobar el depósito de las cotizaciones por la información semestral enviada por la AFP sobre su cuenta individual (también confirmar a diario el saldo de su cuenta y si el empleador transfiere las cotizaciones), así como la información publicada periódicamente de la cartera de inversiones en los sitios web de las AFP y la Superintendencia; esta comprobación directa no existía en el SPP. También los asegurados y pensionados con quejas pueden acudir a la Defensoría del Consumidor y la Procuraduría de Derechos Humanos. La Superintendencia (que se financia en 68% con recursos propios⁷² y 32% con transferencias fiscales) fomenta la cultura previsional, mediante folletos y videos educativos, campañas con charlas y talleres, su página web y cursos de previsión social en el currículo escolar, también tiene un canal para procesar denuncias-quejas, y encomienda encuestas periódicas de opinión entre los afiliados y la población.

⁷² Las AFP pagan 4% de la comisión neta para financiar la Superintendencia; en Chile la Superintendencia es totalmente financiada por el Estado para evitar una posible influencia de las AFP.

Retos. No se ha cumplido la mayoría de los presupuestos de la reforma respecto a la competencia y la reducción de los costos administrativos. El número de AFP cayó de cinco a dos—como se había predicho, debido al pequeño mercado de asegurados y no extensión de la cobertura; no hay competencia sino un duopolio con la mayor concentración entre todos los sistemas privados (igual que Bolivia hasta 2010 pero con costos superiores). Sólo hay tres aseguradoras de vida en operación que ofrecen pólizas de invalidez y sobrevivientes. La Ley obligó a dos tercios de los afiliados en el SPP a trasladarse al SAP; la libertad de escoger entre las dos AFP se restringió al subirse de seis a doce meses el período para el cambio, requerirse notificación por escrito y firma del libro de traspasos, y por influencia de los empleadores; los traslados anuales declinaron de 16% a 0,2%. Los asegurados no tienen información y capacidad suficiente para escoger entre las dos AFP cuyos indicadores no varían de manera significativa. El acceso del asegurado a la información sobre su cuenta se restringe por su complejidad y la insuficiente capacidad de aquel para comprenderla. Las denuncias anuales decrecieron de 0,09% a 0,05% de los cotizantes. El costo administrativo del SAP aumentó siete veces respecto al del antiguo sistema público; a pesar de una ligera reducción, en 2009 el costo seguía siendo el tercero mayor entre los sistemas privados pero disminuyó al cuarto en 2010 debido a aumentos en los otros países (la comisión neta declinó pero la prima aumentó, se aduce que por coalición entre AFP y compañía de seguro). La utilidad como porcentaje del ingreso por comisiones de las AFP aumentó de 1% a 39%, y la comercialización como porcentaje del gasto operativo creció de 17% a 27%. El costo administrativo como porcentaje del gasto total es alrededor de 2,5% en ISSS e INPEP (sólo 0,9% en el PBU) pero 6% en IPSFA. En ISSS e INPEP había y hay representación de trabajadores y empleadores, pero no la hay en las AFP, la Superintendencia ni en el FOP.

3.6. Sostenibilidad financiera-actuarial

1. **Logros.** Se han tomado numerosas medidas para detectar la mora y recuperarla, así como corregir

los rezagos, en 2009 la Superintendencia inició una auditoría y nueva metodología basada en la gestión de riesgos. La inclusión de la erogación del FOP en 2009 como parte del gasto corriente estatal, revela mejor el desequilibrio entre los ingresos y las obligaciones. El fondo de pensiones acumulado en el SAP aumentó de \$47 a \$5.670 millones en 1998-2010 (de 3,6% a 25,2% del PIB) ordenando a El Salvador el sexto mayor respecto al monto y el tercero en cuanto al porcentaje del PIB entre los sistemas privados, por lo que ha ocurrido una substancial acumulación de capital comparada con el antiguo sistema público y en el contexto regional. La crisis mundial no redujo el monto del fondo ni su porcentaje del PIB porque se mantuvo la rentabilidad de los títulos de deuda pública en que se concentra la inversión, y hay poquísimo colocado en valores nacionales y extranjeros a través del mercado local, los cuales sufrieron fuertes caídas; la rentabilidad anual se tornó negativa en 2008, pero mucho menos que en Chile y Perú que tienen carteras muy diversificadas. Se realizó en 2009 la primera valuación actuarial del SPP y el SAP, así como una del IPSFA en 2010 después de diez años sin efectuarla.

Retos. La cotización total (13-14%) es la cuarta mayor en la región y es muy difícil subirla para aumentar la acumulación en la cuenta individual y reducir el desequilibrio actuarial. A pesar de las medidas tomadas para reducir la mora, esta es aún importante, como indican la declinante densidad de cotización (en parte por sobre afiliación), la baja proporción de denuncias por impago de empleadores (0,004% de los cotizantes), y el ínfimo porcentaje de multas impuestas respecto a la suma aportada (los asegurados en el programa de salud son 17% mayores que en SAP y SPP combinados, por falta de cruce de datos). Sólo hay ocho inspectores en el Ministerio de Trabajo a cargo de la evasión y morosidad de 40.000 empresas. La relación total de cotizantes por un pensionado en todo el sistema decreció de 7,4 a 4,2 (de 3 a 0,2 en SPP) y, aunque se mantiene estática en los últimos años, disminuirá con rapidez según madure el SAP y envejezca la población. El déficit operativo de la transición acumulado en 1998-2010 fue \$2.812 millones (1,5% del PIB) y no muestra declive. Las

transferencias a través de CIP comprados por AFP financian 92% del costo previsional y las cotizaciones sólo 8%. El porcentaje asignado en el presupuesto fue insuficiente en 2003 para cubrir el déficit (debió aumentarse de 1% a 8% para cubrirlo). El FOP no cambia el déficit ni el valor de la deuda previsional, sólo la posterga, agrava la concentración en deuda pública (al obligar a las AFP a comprar CIP para reducir la carga fiscal), acrecienta la dependencia sobre la tasa de interés estatal, y restringe la flexibilidad en inversión de las AFP. No ha habido una diversificación de la cartera del SAP: la inversión en deuda pública aumentó de 65% a 83%, mientras que declinó en bancos y financieras, entidades de desarrollo, valores nacionales y extranjeros (sólo a través de la bolsa local, la directa está prohibida). Ello se debe a altos topes para la colocación en títulos de deuda pública (para financiar el déficit de la transición), un mercado de capitales muy pequeño con falta de oferta de instrumentos financieros nacionales, y no inversión directa en valores extranjeros. La rentabilidad en el último año y la histórica disminuyeron de 8% a 3% en 2001-2010; los depósitos bancarios tendrían una rentabilidad 27% mayor que las cuentas individuales del SAP, porque 50% de la inversión está en CIP cuyo interés ha caído fuertemente (es negativo ajustado a la

inflación) y por el bajo interés de los depósitos bancarios. En la práctica los asegurados están prestando al Estado a una tasa de interés negativa lo que reducirá sus pensiones futuras. La valuación actuarial de 2009 proyecta el endeudamiento estatal para 2038 en \$11.875 millones, el pasivo actuarial del SPP en \$7.174 millones y el pasivo actuarial de compromisos estatales con el SAP en \$7.701 millones, equivalentes respectivamente a 55%, 33% y 36% del PIB en 2009. Otras proyecciones son mayores o menores pero la carga de la transición en El Salvador es elevadísima y similar o superior a la de Chile, en ambos después de 10 años de la reforma, pero con severo déficit fiscal en el primero y superávit fiscal en el segundo. El IPSFA tiene una cartera más diversificada que la de SAP; incluye inversión en emisiones extranjeras y préstamos a asegurados, ambos con alta rentabilidad, pero la alta inversión en inmuebles y depósitos bancarios, con nula o baja rentabilidad, genera una rentabilidad promedio similar a la de SAP. El déficit actuarial de IPSFA, sin introducir algún cambio, se proyecta en \$2.003 millones que tendría que ser financiado por el Estado. De no hacerse modificaciones substanciales en el SAP-SPP y en el IPSFA, la deuda previsional sería insostenible y el cierre eventual de la “ventana de oportunidad” demográfica haría más difíciles las reformas necesarias.

IV. RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

4.1. Conveniencia de una re-reforma y su modelo

Los retos que enfrenta el sistema de pensiones salvadoreño indican la necesidad de una re-reforma integral que ponga énfasis en los seis aspectos-principios analizados en este documento, precedida de un diálogo social documentado y respetuoso de posiciones diversas, con el objetivo de maximizar el consenso sobre los cambios necesarios y darles legitimidad. Habría que evitar una re-reforma impuesta desde arriba y seguir el ejemplo sentado por Chile en 2006-2008 bajo la Presidencia de Michelle Bachelet que estableció un Consejo Asesor Presidencial con amplia representación de los sectores involucrados, el cual llevó a cabo un diálogo social profundo sobre la re-reforma (incluyendo un seminario internacional y consulta con expertos mundiales), generó un proyecto consensuado, 90% del cual se plasmó en una ley aprobada por el Parlamento que ya ha sido implementada.

Una re-reforma requeriría modificaciones en la Ley y Reglamentos de SAP, SPP e IPSFA. La Superintendencia tendría que jugar un papel clave en elaborar el diseño de los cambios, precedido de un amplio diálogo social a través de una comisión especial con representación de todos los actores clave. En la actualidad el Consejo Económico y Social está muy cargado con otros temas de envergadura, como el pacto fiscal, por lo que sería mejor una comisión ad hoc creada por la presidencia de la república. A ese efecto se considera útil y oportuno evaluar brevemente las características de los dos modelos de re-reforma existentes en la actualidad: el chileno y el argentino-boliviano (Mesa-Lago 2009b).

La re-reforma chilena

Chile implantó una re-reforma comprensiva que mantuvo el sistema privado pero resolviendo o aliviando varios de sus problemas en la mayoría de los seis aspectos-principios clave analizados en este documento: a) procura la extensión de la cobertura disponiendo la obligatoriedad legal gradual e incentivos para la

incorporación de los independientes; b) otorga una pensión básica solidaria universal a los pobres y grupos de más bajo ingreso; c) resuelve la previa falta de protección a los afiliados que no calificaban a una pensión mínima ni a una no contributiva; d) mejora las pensiones existentes con un aporte fiscal calculado como porcentaje de la pensión contributiva, dicho aporte decrece según es mayor la pensión y se extingue cuando ella excede un tope fijado; e) otorga un bono de maternidad por hijo a todas las madres y otros beneficios para mitigar la inequidad de género; f) integra y refuerza la regulación y supervisión del sistema; g) estimula la competencia e introduce mecanismos para reducir el costo y la comisión administrativa cargada al trabajador; h) instituye instrumentos de participación social representativa (Comisión de Usuarios) para el monitoreo de la reforma; i) crea una entidad para facilitar la tramitación de los nuevos beneficios y un Fondo de Educación Previsional para informar a los beneficiarios y promover la cultura del ahorro; j) incentiva la afiliación y pago de la cotización; y k) sienta una base financiera sólida para la re-reforma asentada en proyecciones y evaluaciones actuariales anuales. La re-reforma chilena no consiguió integrar el programa de pensiones de las fuerzas armadas al sistema general o suprimir/reducir los subsidios fiscales otorgados a sus miembros (Ley 20.255 de 17 marzo 2008). Varias de las medidas positivas de esta re-reforma son adaptables en El Salvador e incluidas en las recomendaciones de esta sección.

La re-reforma argentina-boliviana

En Argentina y Bolivia las re-reformas eliminaron el sistema privado y lo han sustituido por un sistema público de reparto; 9 millones de asegurados en Argentina y 1 millón en Bolivia fueron transferidos sin consultarlos ni un debate público previo adecuado (Ley 26.425 de 9 de diciembre 2008; Ley 065 de 10 de diciembre de 2010). La re-reforma argentina virtualmente no mejora los seis aspectos-principios fundamentales: a) no introduce incentivos para aumentar la baja cobertura ni tampoco una pensión

no contributiva para todos los pobres; b) estipula prestaciones iguales o mejores para los afiliados en el sistema privado transferidos al público pero sin determinar como se hará el cálculo; c) no incorpora al sistema integrado a las fuerzas armadas y otros grupos separados; d) aumenta la solidaridad entre generaciones y atenúa la inequidad de género, típicos en los sistemas públicos, pero sin medidas específicas para compensar a la mujer cuando deja el trabajo para criar a los hijos; e) encarga la supervisión del sistema integrado a una comisión del congreso cuyas decisiones no son obligatorias; f) no crea mecanismos de participación social en la gestión del nuevo sistema integrado; g) traspasa \$30.000 millones de las cuentas individuales de los asegurados a un Fondo de Garantía administrado por una entidad semi-autónoma, de hecho supeditada al Estado, sin separarlo de los fondos del sistema público, y sin las cautelas necesarias para impedir que dichos recursos sean usados por el Estado para cubrir déficit fiscal y/o pagar la deuda externa, a más que a largo plazo el Estado tendrá que transferir recursos para financiar las obligaciones futuras de los asegurados del cerrado sistema privado; h) el traspaso sin el consentimiento de los asegurados ha generado litigios judiciales que pueden resultar en un alto costo para el Estado, y i) lo anterior puede crear desconfianza en el sistema de pensiones, aumento en la evasión y la morosidad, afectando a la cobertura y la sustentabilidad financiera del sistema.

A continuación se resumen sugerencias específicas de políticas para mejorar las pensiones en El Salvador.⁷³ La nación ganaría si se logra un acuerdo pre-elección presidencial entre los principales partidos políticos, para que la re-reforma previsional tenga prioridad en la agenda de la próxima administración, en vez de convertirse en tema de debate politizado.

4.2. Integración del sistema

El Plan Quinquenal estipula que en 2010-2014 se sienten las bases del Sistema de Protección Social Universal (SPSU) que integrará a todos los programas del FISDL (incluyendo la PBU), educación, salud,

trabajo, empleo y otros programas. Aunque el Plan no trata específicamente a las pensiones contributivas de seguridad social, el SPSU asume un enfoque de derechos humanos que garantice a todos los ciudadanos un piso social básico en el acceso a los servicios sociales básicos incluyendo a la seguridad social, a fin de reducir la pobreza y la exclusión social, atacar la falta de ingresos y servicios, reducir las brechas de género, y promover la participación social y el capital humano, con trasferencias para educación, salud y adultos mayores pobres, así como capacitación a grupos vulnerables (STP 2009b; Gobierno 2010). El SPSU es una estructura importante para procurar la integración de todas las pensiones del país.

Las condiciones de adquisición de derechos y los beneficios y cotizaciones del ISSS y el INPEP fueron homologadas por la reforma estructural y ambas entidades están dentro del SPP. A pesar de ello su administración está completamente separada y se recomienda unificarla en un nuevo ente público autónomo que también podría hacerse cargo de la gestión de las pensiones mínimas (como hizo Chile) y los programas de los asegurados “optados”. Esta medida eliminaría la actual dualidad en infraestructura, equipo y personal, por lo que reduciría los costos administrativos, facilitaría los trámites para obtener las pensiones y los pagos a los pensionados.⁷⁴

Debe evitarse a toda costa la creación de nuevos esquemas separados de pensiones contributivas, aunque sería positivo el desarrollo de programas de pensiones complementarias voluntarias, preferiblemente dentro del marco de SAP aunque sin descartar planes de empresas o cooperativas bajo la estricta regulación de la Superintendencia.

La autonomía y carácter técnico de la Superintendencia deberían ser fortalecidos y su poder regulatorio y de vigilancia extendido (además de sobre el IPSFA desde 2011) a las pensiones de invalidez y sobrevivientes por riesgos profesionales otorgadas por el ISSS, a fin de supervisar todas las pensiones del país. La Ley de Regulación y Supervisión del Sistema Financiero

⁷³ Varias sugerencias proceden de Mesa-Lago 2004, 2008a, 2008b, 2009a, 2009b, 2010, 2011. En el resto se identifica la fuente.

⁷⁴ Tanto el Ministro de Hacienda como el Presidente del INPEP se mostraron partidarios de esta medida (Cáceres 2011E; Rodríguez Celis 2011E).

estipula que una nueva Superintendencia unificada vigile el régimen de riesgos profesionales del ISSS.

La reforma paramétrica propuesta para el programa de pensiones del IPSFA es necesaria, pero obviamente insuficiente para enfrentar el grave déficit actuarial, por ello ha encomendado a la corporación chilena CIEDESS un estudio con recomendaciones para reformar dicho programa (Díaz Argueta 2011E; ver F-6).

Habría que integrar o al menos coordinar de manera efectiva el sistema de pensiones contributivas con el de pensiones no contributivas (PBU), a los efectos de evitar lagunas, duplicaciones o filtraciones y ayudar en la extensión de la protección social a la población dentro del marco del SPSU. Esto requeriría abordar la PBU como un derecho. Este enfoque resolvería situaciones en que una persona no gana el derecho a una pensión mínima pero tampoco califica para una PBU; un vacío que resuelve la re-reforma chilena. La administración del PBU podría continuar en el FISDL, pero con la necesaria interrelación con el SAP, el SSP, el IPSFA y la Superintendencia.

4.3. Extensión de la cobertura

Papel de los organismos internacionales y de seguridad social

Todos los organismos internacionales concuerdan en darle prioridad a la extensión de la cobertura de seguridad social (más aún desde la crisis mundial por la reducción en la cobertura y aumento de la informalidad y la pobreza), aunque con diferencias en los medios para alcanzar dicha meta (Gill y otros 2005; BID 2006; CEPAL 2006c; OIT 2009a, 2009b; Ginneken 2010; AISS 2010b). A pesar de esas diferencias, se ha logrado un consenso en varios aspectos importantes: priorizar la extensión de la cobertura a los excluidos; coordinar las formas diversas de protección (contributivas y no contributivas); adaptar los programas contributivos para incluir a los trabajadores informales y proveer incentivos a su afiliación; poner énfasis en un programa no contributivo, con subsidios fiscales, eficientemente focalizado en los pobres y la población de más bajo ingreso; y establecer un marco regulador estatal

adecuado para todo el sistema, público y privado (Mesa-Lago 2008a).

En 2010 la AISS (2010b) aprobó una nueva estrategia para la extensión de la cobertura de la seguridad social, combinando el seguro y la asistencia social, con guías prácticas y oferta de ayuda técnica, poniendo énfasis en los países en desarrollo y pidiendo mayor cooperación entre las agencias internacionales de desarrollo, pero puntualizando que son los entes de seguridad social los que deben tomar la iniciativa usando su capacidad para incorporar a los trabajadores informales y otros excluidos. Los organismos de seguridad social en El Salvador deben adaptarse a los procesos de transformación del mercado laboral, porque la crisis ha agravado la situación aumentando los obstáculos a la extensión de la cobertura.

Pero toda reforma debe descansar en una estrategia de creación de empleo productivo y protegido por la ley laboral y la seguridad social (“trabajo decente”) ofreciendo incentivos a aquellas actividades en que el país tenga mayores potencialidades de ventajas comparativas y generación de ese tipo de empleo (PNUD 2010). Esta política de empleo ayudaría a transformar trabajo informal en formal y expandir este último y la consiguiente cobertura de las pensiones.

Estadísticas más precisas e integradas

La serie de la PEA en 1998-2010 preparada por la DIGESTYC es quinquenal y requiere interpolaciones, además se ha dado una cifra superior para 2007. Por ello se recomienda que, basada en los datos del censo de 2007, la DIGESTYC elabore una serie estadística anual de la PEA, más exacta, desde 1998 en adelante para permitir un análisis más refinado de la cobertura y trazar su tendencia en el largo plazo. También se necesitan estadísticas más precisas e integrales sobre la cobertura de la PEA por las pensiones contributivas (SAP, SSP e IPSFA), así como de los adultos mayores por las pensiones contributivas y no contributivas (PBU), distinguiendo unas de otras para poder medir mejor la efectividad de la focalización y el impacto sobre la pobreza. Respecto a las estadísticas institucionales, la Superintendencia debería compilar e integrar las cifras de cotizantes activos en SAP, SSP e IPSFA creando una serie histórica consistente (incluyendo independientes

que cotizan); también hacer una limpieza de las cifras de afiliados, sacando a aquellos que nunca han cotizado.

Las encuestas de hogares preguntan “¿cotiza a un sistema de seguridad social?” pero esto es vago pues puede ser a salud o a pensiones o a ambos programas, por ello deberían especificar en sus cuestionarios a que programa cotiza el encuestado y si lo hizo en el último mes. Esto permitiría conocer con precisión cual es la población no cubierta, sus características socio-económicas y cambios a través del tiempo, a fin de diseñar un plan adecuado de extensión de cobertura y darle seguimiento. Hay que indagar las causas de que el 72% de los afiliados no cotice para determinar cual es el porcentaje de la PEA que está efectivamente cubierto, que proporción es causada por la emigración o abandono de la fuerza laboral y que proporción por evasión y morosidad. Esto podría ser aclarado por una Encuesta de Protección Social (EPS) de estilo “panel” (como las de Chile, México y otros países). Esta proveería información a través del tiempo sobre la historia laboral y previsional de una muestra de asegurados, estimando mejor la cobertura, dando seguimiento a la afiliación y cotización de trabajadores independientes, y con cifras de la densidad de cotización y características socio-económicas de los asegurados, por actividad económica, tipo de ocupación, ingreso, género y edad. A fines de marzo de 2011, Alberto Arenas de Mesa, el diseñador de la primera EPS en Chile y arquitecto de la re-reforma de pensiones en dicho país, sostuvo entrevistas en la Secretaría Técnica de la Presidencia que está considerando efectuar una EPS en El Salvador en el último trimestre de 2011; es muy recomendable que se apruebe la misma.

¿Cobertura obligatoria o voluntaria?

Los profesionales independientes, al igual que los que trabajan para empresas como consultores, y tienen ingreso medio y alto deberían ser obligados de inmediato a afiliarse al SAP (como se ha hecho en el sistema público de Brasil), para ello habría que establecer los controles y coordinación necesarios con los Ministerios de Hacienda y Trabajo y la Superintendencia. Melinsky (2009) propone incorporar 240.573 personas registradas como contribuyentes al impuesto sobre la renta pero no cubiertos por SAP, con un mínimo cotizable de \$203 mensuales.

El mandato de la Ley SAP podría ejecutarse promulgando un reglamento que incorporase obligatoriamente a los trabajadores domésticos y agrícolas asalariados, pero de manera gradual y en base a sus condiciones laborales, peculiaridades y nivel socio-económico. Los pocos países latinoamericanos que establecen la obligatoriedad legal de afiliar a los independientes (Argentina, Brasil, Costa Rica, Uruguay) han logrado una cobertura muy superior que la mayoría que la otorga opcional (la re-reforma chilena estableció la obligatoriedad legal de forma gradual).

Aunque su afiliación es voluntaria, los independientes constituyen 45% del total afiliado en El Salvador lo cual crea la falsa impresión de una cobertura altísima debido a la campaña de afiliación de las AFP. Pero sólo 0,4% del total de cotizantes es independiente, de ahí la importancia de generar una serie estadística sobre esta última. La mayoría de estos trabajadores no podrá ser cubierta en las condiciones actuales, porque no recibe el salario mínimo requerido y la cotización del 13% es una barrera muy fuerte; por ello se requiere un régimen especial de cotizaciones asequible a estos trabajadores (por ejemplo 50% de un salario mínimo cotizable) y pensiones actuarialmente ajustadas.

El intento hasta ahora no exitoso de incorporar las domésticas al programa de salud del ISSS indica que sería aún más difícil en pensiones. Habría que lanzar una campaña informativa intensiva (el ISSS carece de recursos para ello), una estrategia más exitosa como reclutarlas en los supermercados y concederles un subsidio fiscal en lugar de la cotización patronal.⁷⁵

La incorporación de los no formales (independientes, aparceros, etc.) es mucho más difícil y habría que estudiar cual de los modelos existentes (Brasil, Ecuador y México) sería más adecuado para El Salvador.

⁷⁵ En el plan de incorporación voluntaria de empleadas domésticas al programa de salud del ISSS, el empleador paga 7,5% del salario mínimo del sector de servicios y la empleada 3% (promedios mensuales de \$15.60 y \$6.24 respectivamente) (Soto 2011E). Estas cotizaciones no cubren los gastos y el ISSS lo subsidia con \$4 millones anuales (ISSS 2010b; Rodríguez Ardón 2010). Para afiliarse al SAP se requeriría una cotización combinada de 13%, de forma que sería imposible sin un subsidio fiscal. ASAFONDOS (2011a) propone una cotización de \$27 mensual sobre el salario mínimo de servicios.

Flexibilidad en la incorporación

Es esencial diseñar planes de incorporación flexibles: pagos semanales, trimestrales o anuales, en vez de solo mensuales, utilizando bancos, oficinas de correo, ONG's y otras vías accesibles; simplificación del pago de las PYMES mediante uno solo combinado con impuestos (como el "monotributo" en Argentina y Uruguay); obligación a las empresas que contratan independientes de retener su cotización, unida a la del empleador; fomento y apoyo a asociaciones, sindicatos y cooperativas de independientes y trabajadores agrícolas para que ayuden en la afiliación y recaudación de sus cotizaciones;⁷⁶ descuento de las cotizaciones de los impuestos, junto con incentivos para promover la formalización; una pensión ajustada a la capacidad de pago de estos trabajadores que recibirían una pensión proporcional a las cotizaciones aportadas.

Subsidios fiscales para extender la cobertura y la PBU

Los trabajadores independientes que carecen de empleador y tienen bajo ingreso, así como los dependientes domésticos y agrícolas, serán muy difíciles de cubrir sin un subsidio que sustituya la cotización del empleador de la cual carecen (o que teniendo empleador la cotización combinada fuese insuficiente), lo cual crearía un estímulo para la afiliación y reduciría la población necesitada del PBU en el futuro. Para incentivar y facilitar la afiliación habría que considerar la viabilidad financiera de un aporte fiscal (como en Costa Rica y la re-reforma en Chile) o de una cotización solidaria (como en Colombia) destinada a los trabajadores de bajo ingreso, particularmente los que carecen de empleador, así como domésticos y agrícolas.

La PBU debería de extenderse del proyectado 37% en 2011 a la totalidad de los adultos mayores en pobreza extrema, transfiriendo los recursos fiscales necesarios al FISDL que son relativamente modestos. No obstante, los subsidios para la extensión de cobertura a independientes, domésticos y agrícolas, a más de la PBU

a todos los mayores de 70 años que son pobres, no podrán financiarse sin subsidios fiscales, lo cual demanda un aumento de la carga tributaria que a su vez requiere una reforma fiscal (ver sección 2.6).

4.4. Modificaciones en las pensiones

Cambios en las condiciones de adquisición de derechos

Se propone que se realice un estudio actuarial por la OIT que examine cambios a las actuales condiciones de adquisición de derechos y sus resultados en los asegurados y el sistema de pensiones. Además la OIT podría ayudar a la Superintendencia a establecer un modelo computarizado que permita seguir la situación financiero-actuarial del sistema, simular reformas que demuestren su impacto a largo plazo, y actualizar de forma permanente el cálculo del costo fiscal. De acuerdo con la expectativa de vida a la edad de retiro y el envejecimiento de la población, son muy bajas las edades de jubilación de 55 para la mujer y 60 para el hombre (el proyecto inicial de ley de reforma estructural establecía 60 y 65 años respectivamente pero fue modificado en la Asamblea Legislativa).⁷⁷ En la región, 15 países tienen edades superiores a las de El Salvador: seis 60/65, uno 65 para ambos sexos, dos 57/62 y seis 60 para ambos sexos; sólo Haití, Ecuador y Venezuela tienen edades similares o menores (AISS 2010a y legislación reciente). Pero un aumento en cinco años de las edades de retiro podría no sólo encontrar fuerte oposición política sino, además, ser un impedimento para asegurados mayores que son despedidos y no encontrasen trabajo para cumplir con las edades más altas. Por el contrario, el período de 25 años de cotización para ganar el derecho a la pensión mínima es muy largo y habría que considerar recortarlo a 20 años, con una verificación más estricta de las

⁷⁶ Hay unos 24 sindicatos de trabajadores independientes: pequeños comerciantes, transportistas, vendedores en mercados y ambulantes, fotógrafos, electricistas, pequeños productores agropecuarios y otros oficios (Molina 2011E).

⁷⁷ Melinsky (2009) recomendó el aumento hacia 65 años y proyectó la reducción del costo fiscal con un aumento a 60 años para ambos sexos, 60 para la mujer y 65 para el hombre, y 65 para ambos. Según el BID (2009), el aumento a 60 años para ambos sexos, reduciría algo el costo previsual, el incremento a 60/65 lograría una reducción mucho mayor y si fuesen 65 años para ambos sexos reduciría el costo en 10% en 2038 por lo que recomienda esta última alternativa. El Banco Mundial (2010) recomienda 65 años para ambos sexos, aplicable de inmediato a los asegurados menores de 45 años y de manera gradual a los mayores de esa edad.

cotizaciones, y su ajuste a la inflación.⁷⁸ El estudio actuarial propuesto estudiaría estos cambios, así como los beneficios adicionales sugeridos en esta sección a fin de determinar su efecto en el equilibrio y asegurar los recursos necesarios.

Pensión contributiva

Es necesario actualizar las anticuadas tablas de mortalidad, invalidez y familiares dependientes del asegurado (Melinsky 2009). También implementar la renta vitalicia y la combinada establecida en la Ley SAP: una renta programada que pagase una pensión más alta pero hasta cierta edad y con una prima de seguro que garantice el pago después de dicha edad. El Banco Mundial (2010) recomienda una pensión de vejez parcial para los asegurados que alcanzan la edad de retiro pero no los 25 años de cotización, combinando el CT y el saldo en la cuenta individual; si la prestación resultante fuese 25% menor a la pensión mínima, se fijaría en 25% de la mínima hasta agotar el saldo y el Estado financiaría un porcentaje de la garantía de pensión mínima de acuerdo con los años de cotización; de aceptarse este cambio se eliminaría la devolución del CT y el saldo de la cuenta individual. Otra alternativa a la devolución del saldo sería conceder una pensión mensual estimada en base a las tablas de mortalidad actualizadas y, si la misma fuese inferior a la PBU, que esta pagase la diferencia, lo cual además mantendría la cobertura de salud al pensionado.

Pensión mínima

Si la mitad o menos de los asegurados en el SAP no recibiese la pensión mínima y sólo adquiriese el derecho a retirar el saldo en su cuenta individual, que en la mayoría de los casos será poco, se generarían presiones para acceder a la PBU. Hay que hacer proyecciones con asistencia técnica internacional (de la OIT, la AISS) sobre el porcentaje de los asegurados que obtendrá la pensión mínima, así como de la tasa de reemplazo de la pensión promedio en ambos sistemas.

La pensión mínima se garantiza a aquellos que han escogido una renta programada cuando se termina el saldo de su cuenta individual; esto es un incentivo para tomar una renta programada alta porque después se recibirá la mínima. Sería mejor establecer lo antes posible la renta vitalicia o una combinación de programada y vitalicia y eliminar el derecho a la pensión mínima a los que escojan la programada. La relación entre la pensión mínima y la promedio en el SAP es adecuada, pero en el SPP es muy alta, lo cual, unido al reajuste de la mínima muy por encima de la inflación, aconseja ser más prudente en el futuro.

Pensión no contributiva (PBU)

El monto actual de la PBU, aunque inferior a la línea de pobreza, es mayor a la canasta básica de alimentos urbana y muy superior a la rural. El monto del PBU es igual al de Guatemala y 16 veces superior a la ayuda anual que ofrece Honduras; es la mitad de la pensión concedida en Costa Rica y Panamá, pero estos países tienen un ingreso por habitante mayor al salvadoreño, menor incidencia de pobreza y más recursos fiscales (no hay esta pensión en Nicaragua). La prioridad sería cubrir primero a todos los adultos en pobreza extrema y después a los pobres relativos, ambos con focalización efectiva; una vez alcanzada esta meta se evaluaría su impacto en la reducción de la pobreza y la capacidad fiscal realista de aumentar el monto de la pensión de manera sustentable a largo plazo.

Para evitar desincentivos a la afiliación al sistema contributivo, no debería aumentarse la PBU sin un ajuste proporcional a la pensión mínima y fijar un máximo de \$50 mensuales a recibir por adultos mayores en cada hogar (Tijerina 2011E).

Se necesita un estudio de los diversos mecanismos de apoyo a la población adulta mayor, especialmente de la ayuda familiar (Córdova y otros 2010).

Ajuste de las pensiones

La norma que otorga discrecionalidad al gobierno para ajustar las pensiones mínimas y la ausencia de un mecanismo generalizado de ajuste automático para todas las pensiones debe modificarse por la obligación de ajustarlas anualmente con base al IPC o la variación

⁷⁸ Ramírez (2011E) sugiere recortar a 15 los años de cotización para la pensión general pero con una pensión más baja, como incentivo para no solicitar la devolución del saldo en la cuenta individual.

relativa del salario promedio cotizante al sistema. En 1998-2010 la revalorización de las pensiones mínimas sobrepasó con creces la inflación, por lo que, al menos durante este período, hubiese sido menos costoso el ajuste automático. Al tiempo de implementarse la renta vitalicia y la combinada hay que dictar los reglamentos de ajuste prescritos en la Ley SAP.

4.5. Incremento en solidaridad social y equidad de género

Mejoras en la solidaridad social

Aunque se necesita un estudio para medir el impacto de la reforma en la equidad-solidaridad y distribución del ingreso, las políticas sugeridas en esta sección y las anteriores robustecerían la solidaridad a la par que aminorarían los elementos anti-solidarios del sistema. Las condiciones del IPSFA deberían ser homologadas lo más posible con las del sistema general, aunque teniendo en cuenta las características peculiares de sus asegurados.

Las re-reformas de Chile y Bolivia han introducido mecanismos de solidaridad para mejorar las pensiones entre los grupos de bajo ingreso. El “aporte previsional solidario” chileno, sufragado por el Estado, virtualmente reemplaza a la pensión mínima, para suplementar la pensión contributiva que alcancen los afiliados, independientemente de sus años de cotización, siempre que sea igual o inferior a la pensión máxima con aporte solidario. Dicho aporte es decreciente según el monto de la pensión contributiva y se extingue cuando excede un tope fijado.

Reducción de las inequidades de género

Es necesario diseñar medidas dirigidas a las causas diversas de la discriminación por género. Respecto al mercado de trabajo hay que acatar la norma legal de un salario de la mujer igual al del hombre por el mismo trabajo, así como fomentar guarderías infantiles que permitan a la mujer aumentar su participación laboral. Para aliviar la discriminación por el sistema, habría que cubrir los trabajos predominantemente femeninos (hacer obligatoria la cobertura para las domésticas), lo cual ayudaría a reducir desigualdades en la cobertura. El incremento de la edad de retiro de la mujer en cinco

años aumentaría su período de cotización y su pensión. La diferencia en el monto de la pensión debida a una mayor esperanza de vida femenina podría corregirse con tablas de mortalidad unisexo en vez de diferenciadas por sexo. Se necesitan estadísticas con la distribución por género de los asegurados familiares dependientes (indirectos) lo cual podría ser proporcionado por la EPS. Debería promoverse una cuenta individual conjunta para la pareja y, en caso de divorcio, juntar los derechos de pensiones adquiridos y dividirlos entre los cónyuges.

Esta última medida fue parte de la re-reforma chilena, la cual también creó un bono universal por maternidad a todas las madres (independientemente de su condición socioeconómica) por cada hijo nacido vivo, que se deposita en la fecha de nacimiento del hijo, desde ese momento recibe una rentabilidad anual y se hace efectivo cuando la mujer arriba a la edad de retiro, aumentando el nivel de su pensión. También estableció una prima única para hombres y mujeres en el seguro de invalidez y sobrevivencia y, como la prima de los hombres es mayor, el excedente de la mujer se devuelve y se deposita en su cuenta individual. El Salvador debería estudiar la factibilidad financiera de estas medidas.

4.6. Mayor eficiencia y reducción del costo administrativo

Mayor competencia

En la mitad de los países que implantaron reformas estructurales hay AFP privadas, públicas y mixtas; en el Uruguay la que tiene más asegurados es la pública del Banco de la República. En tres países con un mercado pequeño de asegurados (como El Salvador) pero con AFP múltiples (Uruguay, Costa Rica y República Dominicana) el número de éstas es proporcionalmente mayor que en países con mercados de tamaño similar. Habría que permitir el establecimiento de AFP públicas y mixtas, a fin de facilitar la entrada de nuevas administradoras que compitan con las dos en existencia. El consultor recomendó a la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa en 1998, que se crease una aseguradora pública estatal, no del ISSS o del INPEP sino una entidad autónoma nueva (Mesa-Lago 1998).⁷⁹

⁷⁹ También se sugirió organizar una AFP laboral y los trabajadores lo intentaron sin éxito.

Las normas tendrían que ser iguales para todas las AFP, o sea, la estatal no podría tener ventaja sobre las otras. Hay que promover un número mayor de aseguradoras de riesgos de invalidez y sobrevivencia.

Las AFP sólo pueden dedicarse a administrar pensiones, llevar la cuenta individual, invertir el fondo, etc. Este giro exclusivo o único tenía sentido en países con un mercado grande de asegurados pero no en aquellos con un mercado pequeño como El Salvador. De ahí que sería conveniente la entrada de bancos y otros organismos financieros, con las debidas cautelas legales, que utilizarían su infraestructura física y de personal para abaratar el costo de instalación, romper el duopolio existente y aumentar la competencia. Otra alternativa sería que las AFP pudieran delegar algunas funciones a otras entidades financieras, por ejemplo, la re-reforma chilena autorizó a los bancos para gestionar las cuentas individuales en competencia con las AFP. La superintendencia en México ha introducido medidas exitosas que facilitan la entrada y estimulan la competencia entre las administradoras cuyo número ha crecido, por ejemplo, los nuevos entrantes en la fuerza laboral automáticamente se asignan a la administradora que pague una rentabilidad mayor (en Chile se asignan por subasta los nuevos entrantes en la fuerza laboral a la AFP que ofrezca una comisión menor). Los “indecisos” podrían asignarse a la AFP que cobre menor comisión. Estas prácticas deberían ser consideradas por la Superintendencia salvadoreña (ver también las recomendaciones de la AISS 2010d).

Fortalecimiento de la libertad de elección

La Superintendencia ha de velar por el estricto cumplimiento de la libertad de elección e impedir la influencia de empleadores en la selección de AFP por sus empleados así como prácticas incorrectas de vendedores o promotores. Aunque la Superintendencia publica trimestralmente estadísticas del SAP, estas son complejas y probablemente la mayoría asegurada no tiene acceso o no las entiende. Las campañas de cultura previsional deberían proveer y explicar información básica, homologada y sencilla a los asegurados (comisión total, neta y prima, rentabilidad real) que permita a estos hacer comparaciones y decisiones informadas; otra alternativa sería que parte de los gastos de publicidad de las AFP se dedicase a proveer dicha información. La

Superintendencia en coordinación con el Ministerio de Educación debería intensificar su esfuerzo para introducir en el currículo escolar la disciplina de previsión social.

Reducción del costo administrativo

La re-reforma chilena, estableció una subasta anual para los nuevos entrantes en el mercado de trabajo: la AFP que oferta la comisión menor, se lleva a esos trabajadores pero debe reducir la comisión de los actuales afiliados al nivel pactado para los nuevos. La República Dominicana tiene un número de afiliados similar al del SAP pero cinco administradoras (incluyendo una pública) así como la comisión neta y costo inferior los nueve sistemas privados (AIOS 2011). Estas medidas y experiencias deberían estudiarse para una posible implantación en El Salvador.

La Superintendencia tendría que impedir cualquier posible colusión entre las AFP y las tres compañías de seguros en operación y asegurar que las licitaciones anuales se hagan con transparencia y que se escoja la compañía más competitiva, para reducir el alto costo de la prima que es ahora 25% mayor a la comisión neta de la AFP (en Chile se hace una licitación colectiva de todas las AFP (en vez de cada AFP individual) para escoger la aseguradora de riesgos de invalidez y sobrevivientes más competitiva). Habría que precisar mejor la definición de invalidez claramente separando la común de la de riesgos profesionales y agilizar los procesos administrativos (Melinsky 2009); también investigar si existen casos de concesión fraudulenta de pensiones por invalidez. La posibilidad de sustituir todo o parte de la comisión neta como porcentaje del salario, por un porcentaje sobre el rendimiento de la inversión, como hace Costa Rica, se obstaculiza por la falta de diversificación de la cartera de inversiones de manera que primero habría que lograr esto antes de considerar esta alternativa.

En el SPP se necesita una serie de gastos administrativos calculado sobre el salario imponible para permitir comparaciones con el gasto administrativo en SAP. También hay que unificar las bases de datos de afiliados, cotizantes y pensionados en el ISSS e INPEP, para eliminar potenciales duplicaciones y beneficios pagados al 100% en ambos.

Participación de trabajadores y empleadores

Debería de crearse un mecanismo para que los trabajadores y empleadores, que son los que financian el SAP, supervisen mejor el funcionamiento de las AFP, a través de su representación en un consejo directivo de la Superintendencia o mediante una comisión de vigilancia o auditoría social autónoma. MUSYGES (2010) recomienda una comisión de asegurados con la facultad de conocer y opinar sobre las decisiones de inversiones y el otorgamiento de prestaciones en las AFP. El PNUD (2010) propone un Fondo de Bienestar Social (que incluiría las pensiones) con representantes del gobierno, trabajadores, empresarios y expertos para la toma de decisiones. El Superintendente de Pensiones debería ser miembro del Consejo del FOP. La re-reforma chilena introdujo Comisiones de Usuarios con cinco representantes (trabajador, pensionado, AFP, sistema público remanente y académico), para que ellos ofrezcan su opinión sobre el sistema, monitoreen el cumplimiento de las metas de la re-reforma y guíen las estrategias de educación, difusión y comunicación con los afiliados.

4.7. Reforzamiento de la sostenibilidad financiera-actuarial

Cotizaciones

El Banco Mundial (2010) recomienda un aumento de las cotizaciones pues por cada 1% adicional en las mismas, los recursos del fondo se incrementan en \$66 millones por año. Pero la carga de las cotizaciones y comisiones en SAP y SPP es 13% y 14% respectivamente, la tercera mayor entre los sistemas privados y los públicos, sólo Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay tienen una carga mayor y, salvo Colombia, todos son países pioneros con programas mucho más maduros que el salvadoreño. Un aumento de la cotización agravaría el problema de evasión y mora. Por otra parte son razonables las sugerencias del Banco Mundial de incluir el aguinaldo (mensualidad extra anual en diciembre) como ingreso imponible para el pago de la cotización (lo cual aumentaría la cuenta individual y la pensión en 4,2% en 25 años; ASAFONDOS 2001a), y ofrecer a los emigrantes que un porcentaje de sus remesas se deposite en cuentas

individuales. Se sugiere elaborar un estudio que determine con precisión y separe las causas de la caída en la densidad de cotizaciones.⁸⁰ La valuación actuarial de Melinsky (2009) hace recomendaciones importantes la mayoría de las cuales se incorpora en esta sección, por ejemplo, propone sujetar al impuesto sobre la renta a las pensiones y devoluciones del saldo (especialmente por encima de cierto nivel); esto lo prohíbe la constitución y habría que modificarla.

Control de la evasión y la mora

Se requiere un estimado preciso del valor total de la evasión y mora en SAP y SPP, así como cual es recuperable y cual no. La transferencia a partir de 2006 de 0,3% del salario aportado por el trabajador para el pago de la comisión, hacia su depósito en la cuenta individual, es positivo pero un estímulo muy pequeño para la afiliación frente a la escasa cultura previsional e información-educación de los asegurados, la alta carga impositiva al trabajador, errores en la asignación de cotizaciones y la evasión-mora de empleadores.

Para cerrar la brecha creciente entre los cotizantes a los programas de salud y de pensiones, se recomienda establecer controles cruzados y transferencia de datos del primero al segundo a fin de controlar la evasión. La Superintendencia debería tener poder sobre los programas de salud y riesgos profesionales del ISSS para obtener cifras de afiliados, y el Ministerio de Trabajo aumentar el número de inspectores que controlan la evasión y mora y autorizar a las AFP para reclamar a los cotizantes a salud que lo hiciesen a pensiones. Habría que ejecutar la Ley de SAP que obliga el registro de empresas con más de 15 empleados incluyendo varias entidades públicas. El Registro Nacional de Personas debería compartir de manera permanente su base de datos del DUI con la Superintendencia. Para detectar a los profesionales independientes con ingreso medio y alto que se afiliasen obligatoriamente, habría que cruzar las bases de datos del impuesto sobre la renta (Melinsky 2009; ASAFONDOS 2011a).

⁸⁰ El PNUD (2010) propone compatibilizar los aportes al ISSS, las pensiones y el INSAFORP en una cuenta general de ahorro. El Fondo propuesto incluiría el sistema de pensiones, pero no se especifica la relación de la nueva entidad con el sistema actual.

Se necesita hacer una evaluación integral del impacto sobre el cumplimiento, de las múltiples medidas tomadas en años recientes: sistema electrónico de generación y validación de planillas, nuevo software, detección de errores y reducción de rezagos, regulaciones más fuertes contra las transgresiones de los empleadores, agilización de la ejecución del cobro, imprescriptibilidad de las deudas de empleadores, auditoría social y nueva metodología de fiscalización. Habría que hacer obligatorio para todas las empresas (incluyendo las entidades estatales) el uso del nuevo software diseñado por la Superintendencia y ASAFONDOS, reforzar el asesoramiento y ayuda a las PYMES para que utilicen el sistema electrónico de pago de cotizaciones y validación de planillas, lanzar una campaña masiva para combatir la evasión y la mora, y aplicar sanciones fuertes a los transgresores con amplia publicidad en los medios de comunicación.

Encuestas tomadas en Chile y otros países muestran que la mayoría de los asegurados no lee o no entiende el informe de su cuenta individual (por lo que se necesita simplificarla y educar al afiliado en su lectura), así como que los asegurados temen que la denuncia de retención de cotizaciones provoque su despido por el empleador (lo cual requiere protección del trabajador por la Superintendencia), y que el trámite administrativo-judicial de cobro de la deuda es engorroso, dilatado y costoso (requiriendo tribunales especiales de cobranza previsional, como los existentes en Chile). La encuesta de medición del conocimiento del sistema de pensiones en El Salvador no incluye preguntas sobre elementos clave como: revisa el informe periódico sobre su cuenta individual, cuanto tiene en ella, cual es su rentabilidad, que cotización paga y cuales son los requisitos para obtener una pensión mínima; la próxima encuesta debería incluir estas preguntas y otras similares.

Las declaraciones deberían ser homogeneizadas mediante un registro central unificado de los trabajadores, y los cambios en la situación económica de los beneficiarios tomados en cuenta por el SAP. Debería haber un registro centralizado de la historia laboral en SPP y SAP a cargo de la Superintendencia (BID 2009; Banco Mundial 2010).

Costo fiscal

Para mejorar la transparencia, la serie de la Superintendencia sobre el balance de ingresos y egresos del ISSS e INPEP, debería separar en los ingresos las transferencias fiscales para cubrir el déficit; también hay que eliminar inconsistencias entre la serie combinada de la Superintendencia sobre el SPP y las publicadas por ISSS e INPEP. Es esencial proyectar el costo fiscal de la reforma previsional en los próximos 50 años, teniendo en cuenta los resultados de los primeros once años de la misma, y desagregándolos por sus componentes: déficit de pensiones en SPP, CT, CTC y CIP, y pensión mínima garantizada. Dichas proyecciones deben ser hechas o al menos verificadas por un organismo internacional especializado y publicadas para su análisis y discusión. Una vez estimados los costos, el gobierno deberá asignar los recursos presupuestarios o tributarios necesarios para financiarlos. El Fondo de Amortización, de acuerdo con el mandato legal, debe recibir los recursos necesarios del Presupuesto Nacional para cubrir íntegramente los costos fiscales proyectados, y han de establecerse sanciones legales al incumplimiento de dichas obligaciones.

Necesidad de nuevas fuentes de financiamiento y reforma fiscal

La incorporación al SAP de 240.573 personas registradas como contribuyentes al impuesto sobre la renta pero evasores al SAP, con un mínimo cotizable de \$203 mensuales, generaría un incremento de la recaudación de \$50 millones anuales (Melinsky, 2009).

Para sufragar los costos fiscales de la transición, así como la extensión de la cobertura y de la PBU, es fundamental aumentar la carga tributaria que es una de las más bajas de Centroamérica. Ya en 2005 el BID advirtió que El Salvador estaba alcanzando los límites de un endeudamiento prudente y aconsejó generar más recursos internos a través del sistema tributario para garantizar la sostenibilidad fiscal (Agosin y otros 2005). El Plan Quinquenal y el Ministerio de Hacienda (2011) proyectan un aumento de la carga tributaria de 14% en 2010 a 16,7% en 2014. Si se logra esta meta, el Estado podría aumentar el financiamiento directo del costo fiscal de la transición y reducir los CIP que por su bajo interés generarán bajas pensiones en el futuro.

El gobierno del Presidente Funes logró un incremento de impuestos en diciembre de 2009 pero se necesita una reforma profunda que incremente la capacidad tributaria del país. Actualmente el grueso del ingreso fiscal proviene del impuesto al consumo (IVA) que es regresivo y con excepciones injustas, es esencial introducir el impuesto sobre la propiedad y el cobro efectivo de un impuesto progresivo sobre la renta. Hay un amplio consenso sobre la necesidad de un pacto fiscal y se espera que el Ejecutivo pronto lo someta para su discusión al Consejo Económico y Social y que este envíe una propuesta a la Asamblea Legislativa. Otra política es eliminar o reducir los subsidios fiscales generalizados a bienes (ya se ha comenzado con el gas) y a ciertos servicios, que no ayudan a los pobres pero sí a sectores de ingreso medio y alto, para poder financiar la extensión de la cobertura y de la PBU a los sectores pobres y de muy bajo ingreso (Mesa-Lago y De Franco 2010).

Diversificación de la cartera, calificación de riesgos y rentabilidad

Para diversificar la cartera, las Superintendencias de Pensiones y Valores, junto con el Banco Central de Reserva (BCR), deberían jugar un papel más activo en generar nuevos instrumentos nacionales de inversión y promover incentivos para que nuevos emisores se inscriban en la bolsa local. Es aleccionador el caso de Chile donde la Superintendencia ha sido autónoma y promovido la diversificación de la cartera desde principios del decenio del 80 (sólo 10% estaba colocado en deuda pública en 2010), contrario al ejemplo de Argentina, donde la Superintendencia no fue realmente autónoma y colaboró con el gobierno en aumentar los toques de la inversión en deuda pública, contribuyendo al desplome del valor del fondo y su eventual transferencia al sistema público de reparto. En 2009 se aprobó la Ley de Titularización de Activos y en 2011 la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero que entra en vigor en agosto (SSF 2009, 2011). En 2011 la Ley del Fondo de Inversión estaba ya consensuada en la Asamblea (Ramírez 2011E). Estas disposiciones legales podrían ayudar a fomentar nuevos instrumentos y diversificar la cartera. Las AFP ya han comenzado a invertir en las primeras titularizaciones y, junto con la Bolsa de Valores y las Superintendencias de Pensiones y Valores, intentan incentivar emisores locales para que

se inscriban en el mercado. No obstante, la Ley de Titularización (Art. 22) en la práctica impide a bancos y aseguradoras administrar fondos de titularización, lo cual es una restricción importante.

Podría argumentarse que la crisis no afectó el monto del fondo salvadoreño y que su caída en la rentabilidad anual se limitó a 2008 y fue menor que en otros países con carteras diversificadas; pero la rentabilidad histórica en la región fue superior en los países con carteras diversificadas (Chile y Perú) que en aquellos con portafolios altamente concentrados en títulos de deuda pública, depósitos bancarios, etc., como en El Salvador (Mesa-Lago 2011). Por ello habría que reformar la Ley SAP a fin de: a) reducir el tope de inversión en títulos públicos de deuda incluyendo los CIP; b) aumentar el interés adicional de 0,75% pagado por los CIP, al menos hasta que aumente la inflación y la tasa LIBOR, a fin de subir el bajísimo interés total de 1,2% que actualmente pagan;⁸¹ c) autorizar la inversión directa en valores extranjeros de manera gradual (mientras tanto las Superintendencias de Pensiones y Valores podrían estimular la compra de valores extranjeros a través de DGT para alcanzar las bandas legales existentes y de manera diversificada); d) aprobar y estimular nuevos instrumentos nacionales como fondos de inversión directa, securitizaciones, emisiones del sector privado sin cotización bursátil, con un estricto marco de control conjunto por el BCR y las Superintendencias Financiera, de Valores y Pensiones (Melinsky 2009); e) proveer incentivos para que nuevos emisores se inscriban en el mercado de valores; y f) establecer un tope a los fondos depositados en cuentas corrientes bancarias, no superior a los recursos necesarios para pagos de obligaciones en un plazo fijo (algunas de estas sugerencias son del Banco Mundial 2010).

La experiencia regional demuestra que la inversión en vivienda ha sido negativa, tanto mediante la construcción de viviendas como la concesión de préstamos hipotecarios a asegurados y pensionados. Por el contrario, la inversión en cédulas o bonos hipotecarios emitidos por un banco o institución

⁸¹ Ni el BMI ni el Ministerio de Hacienda han hecho una proyección sobre el posible incremento de la tasa LIBOR y su impacto en la rentabilidad de los CIP (Peñate 2011)

especializada, sólida y bien supervisada, y tranzados en el mercado de valores ha tenido buenos resultados. Habría que evaluar si el Fondo Social para la Vivienda cumple con dichos requisitos.

Debe estudiarse la posibilidad que se requiera una sola calificadora de riesgo para evaluar el registro de un título en la bolsa y, especialmente, evaluar el cargo actual. Las Superintendencias de Pensiones y Valores tienen poder suficiente para supervisar dicha evaluación y prevenir cualquier colusión entre AFP y una calificadora de riesgo. Ningún título o valor debe estar exento de la clasificación de riesgos y a ese efecto debe reformarse la LFOP 2006 que exceptúa de este requisito a los CIP, y los valores emitidos por la DGT y el BCR. Si se aprueba la inversión directa en emisiones extranjeras, la Superintendencia debería autorizar a calificadoras adecuadas en el exterior para evaluar el riesgo de dichos instrumentos, en vez de hacerse por las calificadoras nacionales (ASAFONDOS 2011a).

La Superintendencia debería recalcular la rentabilidad histórica (desde 2001 a la fecha), eliminando los dos primeros años por ser problemáticos, y con los promedios sopesados por el monto del fondo en cada año. Melinsky (2009) recomienda que la tasa de interés técnico corresponda a la tasa de interés real o sea ajustada a la inflación, también reducirla de 6% a 4% (la actual es aún menor). El Banco Mundial (2010) y el BID (2009) concuerdan con esta sugerencia.

Para ayudar a proteger el valor del fondo entre asegurados próximos al retiro en SAP, en medio de una fuerte y prolongada recesión como la ocurrida desde 2008, es aconsejable crear un sistema de multifondos (como en Chile, México y Perú) con varias carteras que tengan diversos riesgos y rentabilidad, permitiendo a los asegurados escoger entre ellas, pero con normas para que los que se aproximan al retiro (por ejemplo, cinco años) se cambien automáticamente hacia la cartera con menor riesgo. Las administradoras deben dar consejo sobre alternativas de menor riesgo en la inversión a los que se aproximan a la edad de retiro. Pero los multifondos serían inoperantes debido a la altísima concentración en deuda pública y la ausencia de una cartera diversificada (incluyendo la inversión en emisiones extranjeras), lo que refuerza la importancia de las recomendaciones anteriores.

Estas medidas ayudarían a revertir la tendencia declinante de la rentabilidad real del fondo y reducir su excesiva dependencia y riesgo potencial sobre el interés pagado por el Estado.

Equilibrio actuarial

Aunque el estudio actuarial de Melinsky es muy valioso, se aconseja que la OIT realice otro que tenga en cuenta el impacto completo de la crisis mundial y la recuperación, consolide de forma clara la proyección del costo previsional de la transición en el SPP y el SAP, y diseñe escenarios alternativos incorporando los cambios propuestos arriba y sus efectos en el sistema de pensiones y los asegurados, a fin de elaborar una propuesta fundamentada de re-reforma.

Todas las alternativas de reforma examinadas en el estudio actuarial del IPSFA proponen que el Estado se haga cargo del alto costo fiscal de la transición y la más radical transferiría todas las pensiones en curso de pago, así como a los asegurados con 25 años o más años de cotización, a un esquema que también sería financiado por el fisco. Cualquiera que sea la reforma, esta tendría que restringir aún más las generosas condiciones de adquisición y prestaciones, así como aumentar las cotizaciones relativamente bajas suprimiendo el fondo de retiro, y lograr una cartera con rentabilidad real mayor, para intentar hacer al IPSFA viable financiera y actuarialmente, sin recibir transferencias fiscales en el futuro, salvo la cotización del Estado como empleador. Si los asegurados quieren prestaciones más amplias deberían financiarlas con sus propias cotizaciones mediante un programa de pensiones complementarias de tipo voluntario.

Las recomendaciones anteriores pueden jugar un papel crucial en expandir la cobertura/acceso a la seguridad social, reducir las actuales desigualdades, mejorar las prestaciones y su calidad, incrementar la eficiencia, reducir los costos administrativos, lograr la participación social, fortificar la sostenibilidad financiera, disminuir la pobreza y la inequidad de género e impulsar el desarrollo humano en El Salvador. Hay unos años con una ventana de oportunidad para realizar la reforma, una vez que se cierre aquella entonces las medidas serán más duras y difíciles de aprobar (ver AISS 2010c).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosin, Manuel, Alberto Barreix y Roberto Machado. 2005. *Recaudar para Crecer. Bases para la Reforma Tributaria en Centroamérica* (Washington DC: BID).
- Arenas de Mesa, Alberto y Carmelo Mesa-Lago. 2006. "The Structural Pension Reform in Chile: Effects, Comparisons with other Latin American Reforms, and Lessons," *Oxford Review of Economic Policy*, 22: 1 (Primavera): 149-167.
- Argueta, Nancy. 2006. "Dreams that Do Not Come True: Readdressing Social Security to Expand Old-Age Social Protection. The Case of Informal Workers in El Salvador (ISS Working Paper 439; www.iss.nl).
- _____. 2011. "La Dimensión Financiera del Sistema de Ahorro para Pensiones en El Salvador" (San Salvador: FUNDAUNGO). Informe de Avance de Investigación.
- Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), 1999 a 2011. *Boletín Estadístico AIOS* (Santiago), No. 2, 4, 6, 8, 10, 12, 14, 16, 18, 20, 22 (diciembre), No. 23 (junio).
- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). 2010a. *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2010* (Ginebra).
- _____. 2010b. *Dynamic Social Security: Securing Social Stability and Economic Development* (Ginebra).
- _____. 2010c. *Cambios Demográficos y Seguridad Social: Desafíos y Oportunidades* (Ciudad del Cabo: Foro Mundial de la Seguridad Social, 29 noviembre-4 diciembre).
- _____. 2010d. *Rendimiento Elevado en la Administración de la Seguridad Social a través de la Innovación y de la Gestión del Cambio y del Riesgo* (Ciudad del Cabo: Foro Mundial de la Seguridad Social, 29 noviembre-4 diciembre).
- Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS). 2011a. "Comentarios al Borrador del Informe 'Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador (1998-2010)'" (San Salvador, 28 marzo).
- _____. 2011b. "Reformas a las Reformas" (El Salvador, presentación en power point, marzo).
- _____. 2011c. "Comentarios y Observaciones sobre el Documento" (San Salvador, 31 mayo).
- Ávalos, Carolina. 2010. Información suministrada al consultor sobre la Pensión Básica Universal (San Salvador: 17 febrero).
- Banco Central de Reserva (BCR). 2011. Estadísticas suministradas al consultor (San Salvador, 31 marzo).
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2006. *Sustaining Development for All: Expanding Access to Economic Activity and Social Services* (Washington D.C.).
- _____. 2009. *Diagnóstico sobre el Impacto del Sistema Previsional en la Sostenibilidad Fiscal del País, como también en la cobertura del Sistema y Propuestas de Política*, San Salvador, 27 julio).
- Banco Mundial. 2010. *El Salvador Public Expenditure Review: Enhancing the Efficiency and Targeting of Expenditures*, Vol. 1 (Washington DC, 16 agosto).
- Barr, Nicholas y Peter Diamond. 2008. *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices* (Oxford: Oxford University Press).
- Barrientos, Armando. 2006. "Poverty Reduction: The Missing Piece of Pension Reform in Latin America," *Social Policy & Administration* 40: 4 (agosto): 369-384.
- _____. Barrientos, Armando y Claudio Santibáñez. 2009. "New Forms of Social Assistance and the

- Evolution of Social Protection in Latin America," *Journal of Latin American Studies*, 41: 1-26.
- Bertranou, Fabio, Carmen Solorio y Warren van Ginneken, comp. 2002. *Pensiones no Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago: OIT).
- Cabrera, Amadeo. 2011. "Alicaído fondo previsional militar busca oxigenarse," *La Prensa Gráfica*, 28 febrero.
- Castañeda, José Alexander. 2011. "La Cultura Previsional" (San Salvador: SP www.spensiones.gob.sv/temas/cultura/Previsional/CampPrevisional.aspx, 25 enero).
- Centro de Investigación de la Opinión Pública Salvadoreña (CIOPS). 2009. *Proyecto de Medición sobre el Conocimiento del Sistema de Pensiones de El Salvador* (San Salvador: Universidad Tecnológica de El Salvador).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2005a a 2010a. *Panorama Social de América Latina 2005 a 2010* (Santiago de Chile).
- . 2005b a 2010b. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2005 a 2010* (Santiago de Chile, diciembre).
- . 2006c. *La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad*. (Montevideo: Trigésimo Período de Sesiones de CEPAL, marzo 20-24).
- . 2008c. *Tendencias Demográficas y Protección Social en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CELADES Serie de Población y Desarrollo, No. 82).
- Córdova, Ricardo, Delmy Burgos, Víctor Tablas y Fátima Rodríguez. 2010. *Las Tendencias Demográficas de la Población Adulta Mayor y sus Implicaciones para las Políticas Públicas en materia de Seguridad Social* (San Salvador: FUNDAUNGO/UNFPA, Serie Cuadernos Salvadoreños de Población No. 3).
- Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). 2003, 2007, 2008, 2009a. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples [EHPM]*, 2002, 2006, 2007, 2008 (San Salvador).
- . 2009b. *VI Censo de Población y de Vivienda 2007. Tomo I Población: Características Generales* (San Salvador).
- . 2009c. *El Salvador. Estimaciones y Proyecciones de la PEA, 1990-2030* (San Salvador).
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL). 2010. *Programa de Atención Integral a la Persona Adulta Mayor: Estudio Base sobre las Condiciones de los y las Beneficiarias de la Pensión Básica Universal* (San Salvador: marzo).
- Gill, Indermit, Truman Packard y Juan Yermo. 2005. *Keeping the Promise of Social Security in Latin America* (Washington DC: Stanford University Press y Banco Mundial).
- Ginneken, Wouter van. 2010. "Social Security Coverage Extension: A Review of Recent Evidence," *International Social Security Review*, 63:1: 57-76.
- Gobierno de El Salvador. 2010. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014* (San Salvador, junio).
- . 2011. *Programa Nuestros Mayores Derechos* (San Salvador: FISDL, enero).
- González, Silvia A. 2009. "El Descuento y Pago Mensual de Cotizaciones por parte de los Empleadores es Obligatorio," *Revista de Estadísticas Previsionales* (San Salvador, diciembre): 80-83.
- Henríquez, Alexis. 2011. *10 Años de Reformas que no Reforman: Desarrollo e Impacto del Sistema de Pensiones [en El Salvador]* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar).
- Instituto Nacional de Pensiones de Empleados Públicos (INPEP). 2003, 2010a. *Anuario Estadístico 2002, 2009* (San Salvador).
- . 2009. *Memoria de Labores 2008* (San Salvador, www.inpep.gob.sv).
- . 2010b. *Estadísticas de la Población Cotizante y de Pensionados 2000-2009* (San Salvador, www.inpep.gob.sv).

- _____. 2011. Datos estadísticos suministrados al consultor por el Presidente del INPEP, 1 abril.
- Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA). 2002 a 2010. *Memoria de Labores 2000 a 2009* (San Salvador; www.ipsfa.com/secciones/publicaciones.htm).
- _____. 2011. *Informe de Operaciones enero-diciembre 2010* (San Salvador: Departamento de Prestaciones).
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). 2002 y 2011a. *Memoria de Labores 2001, 2010* (San Salvador).
- _____. 2005, 2007a. *Estadísticas 2004 y 2006* (El Salvador).
- _____. 2007b a 2010a. *Anuario Estadístico 2006 a 2009* (San Salvador).
- _____. 2010b. *Incorporación de Trabajadores del Servicio Doméstico al Régimen de Salud del ISSS* (San Salvador).
- _____. 2011b. Datos estadísticos suministrados al consultor por el Dpto. Actuarial y de Estadísticas, y la Unidad de Pensiones, 28 y 31 de marzo).
- Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (Ley SAP)*. 1996 (San Salvador, 20 diciembre) y once reformas por Decretos promulgados en 1998, 2001, 2004, 2005, 2006 y 2007.
- Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales y Ley de Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones (LFOP)*. 2006 (San Salvador, 10 septiembre).
- Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (Ley de IPSFA)*. 1980 (San Salvador, 28 noviembre) y nueve reformas por Decretos promulgados en 1981, 1984, 1984, 1990, 1997, 1997, 1998, 1999 y 2002.
- Ley 065. Ley de Pensiones*. 2010 (Ciudad de La Paz), 10 diciembre).
- Ley número 20.255. Establece Reforma Previsional*. 2008 (Santiago, 11 marzo).
- Ley 26.425. Sistema Integrado Previsional Argentino*. 2008 (Buenos Aires, 9 diciembre).
- Marco, Flavia, comp. 2004. *Los Sistemas de Pensiones en América Latina: Un Análisis de Género* (Santiago: CEPAL y Reino de los Países Bajos).
- Martínez, Omar I. Salvador. 2010. Mensaje del Presidente, *Memoria de Labores 2009* (San Salvador).
- _____. 2011. Respuestas a preguntas del consultor, San Salvador, 18 abril.
- Martínez de Ayala, Maritza. 2008. *El Sistema de Pensiones Público a 10 Años de la Reforma Previsional. 1998-2007* (San Salvador: Superintendencia de Pensiones).
- Melinsky, Eduardo. 2009. *Informe Final de Valuación Actuarial al 31-12-2008* (Buenos Aires, agosto).
- Mesa-Lago, Carmelo. 1996. *Comentarios al Anteproyecto de Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones de El Salvador* (San Salvador: Fundación Friedrich Ebert).
- _____. 2003. *El Sistema de Pensiones en El Salvador Después de Cinco Años: Antecedentes, Problemas y Recomendaciones* (San Salvador: Fundación Friedrich Ebert).
- _____. 2004. *La Reforma de Pensiones en América Latina y su Impacto en los Principios de Seguridad Social* (Santiago: CEPAL, Serie Financiamiento del Desarrollo No. 144).
- _____. 2005. "Evaluando el Informe del Banco Mundial 'Manteniendo la Promesa'," *Revista Internacional de Seguridad Social*, 58: 2-3 (abril-septiembre): 97-117.
- _____. 2006. "Public and Private Pensions in Latin America: A Comparative Assessment" *Review of Political Economy*, 18: 3 (julio): 317-334.
- _____. 2008a. *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Health Care Reforms in Latin America* (Oxford: Oxford University Press).
- _____. 2008b. "Protegerse de los Riesgos de Vivir y Trabajar" en *Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador 2007-2008*, Cap. 7 (San Salvador: PNUD).

- . 2009a. *Efectos de la Crisis Global sobre la Seguridad Social de Salud y Pensiones en América Latina y el Caribe, y Recomendaciones de Políticas* (Santiago: CEPAL, Serie Políticas Sociales, No. 150).
- . 2009b. "Re-reforms of Latin American Pension Systems: Argentinean and Chilean Models and Lessons," *The Geneva Papers on Risk and Insurance Issues and Practice*, 34: 4: 602-617.
- . 2009c. "Las Pensiones de Seguridad Social en América Latina después de tres Décadas de Reforma," *Anuario Iberoamericano* (Madrid: Real Instituto Elcano): 79-99.
- . 2010. *World Crisis Effects on Social Security in Latin America and the Caribbean: Lessons and Policies* (Londres: Institute for the Study of the Americas University of London).
- . 2011. "Sistemas de Pensiones en Centroamérica", en *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (San José: Programa Estado de la Región).
- Mesa-Lago, Carmelo, Ricardo Córdova y Carlos López. 1994. *El Salvador: Diagnóstico y Propuesta de Reforma de la Seguridad Social* (San Salvador: CINDE-FUNDAUNGO-Friedrich Ebert Stiftung).
- Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Durán. 1998. *Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas* (San Salvador: Fundación Friedrich Ebert).
- Mesa-Lago, Carmelo y Ricardo Córdova. 1998. "Social Security Reform in El Salvador," en Maria Amparo Cruz-Saco y C. Mesa-Lago (comp), *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press): 109-129.
- Mesa-Lago, Carmelo y Mario De Franco. 2010. *Estudio sobre la Protección Social en Centroamérica, Vol I Informe General (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y Vol. II Anexo El Salvador* (San Salvador: Proyecto Financiado por la Unión Europea, Implementado por IBF en colaboración con BBA).
- Mesa-Lago, Carmelo y Néstor Castañeda-Angarita. 2011. "Determinants of Social Insurance Coverage in Latin America" (University of Pittsburgh: trabajo inédito en progreso).
- Ministerio de Hacienda. 2006. *Mensaje del Presupuesto 2007* (San Salvador: Dirección General del Presupuesto, septiembre).
- . 2011. Estadísticas suministradas al consultor (San Salvador, 28 marzo).
- Movimiento de Unidad Sindical y Gremial de El Salvador (MUSYGES). 2010. *Empleo con Derechos, Cohesión Social y Crecimiento Sostenido de la Economía* (San Salvador: I Congreso Nacional de Trabajadoras y Trabajadores, octubre).
- Novellino, René Eduardo. 2010. "Observaciones al Informe de Avance de los Sistemas de Pensiones en Centro América" (San Salvador).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1997. *Memorandum Técnico Preliminar al Consejo Superior del Trabajo de El Salvador sobre la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones* (San José-Ginebra).
- . 2009a. *Social Security for All. Investing in Social Justice and Economic Development*. Ginebra)
- . 2009b. *La Crisis Financiera y Económica: Una Propuesta Basada en el Trabajo Decente* (Ginebra: Comisión de Empleo y Política Social).
- Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). 2006 a 2010. *Human Development Report 2006 a 2010* (New York).
- . 2011. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010* (San Salvador).
- Reglamento de Inversiones para el SAP (Decreto 21). 1998. San Salvador 27 febrero, y Reformas de 1998, 2002 y 2009.
- Reglamento de Prestaciones y Beneficios del Sistema de Ahorro para Pensiones (Decreto 64). 2010. San Salvador, 14 mayo.

- Reglamento General de la Ley del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada* (Decreto 44). 1992. San Salvador 15 mayo, y Reformas de 2005.
- Robalino, David y Robert Holzmann. 2009. "Overview and Preliminary Policy Guidance," en Hozmann, Robalino y Noriyuki Takayama (comps.), *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and other Retirement Income Transfers* (Washington DC: Banco Mundial).
- Rodríguez Ardón, Juan E. 2010. "Opinión del Actuario Asesor sobre el Estudio de Incorporación de los Trabajadores del Servicio Doméstico" (San Salvador: ISSS).
- Rodríguez Escobar, Roberto. 2010. *Valuación Actuarial del Programa de Pensiones del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada al 31 de diciembre 2009* (San Salvador: Servicios de Consultoría Actuarial, 28 febrero).
- Rodríguez Celis, Andrés. 2010. "Propuesta de Reforma para que el INPEP se convierta en una AFP Pública" (San Salvador: INPEP).
- Rofman, Rafael, Leonardo Luccetti y Guzmán Ourens. 2008. *Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage* (Washington D.C.: Banco Mundial).
- Rosales, Metzi. 2006. "Los Dependes de las Pensiones," *La Prensa Gráfica*, 24 septiembre, 2-6.
- Secretaría Técnica de la Presidencia (STP). 2009. *Plan Global Anticrisis* (San Salvador).
- . 2009b. "Sistema de Protección Social Universal" (San Salvador: Mesa de Cooperantes SPSU, 17 julio).
- Solórzano, Ruth de y Edwin Sagrera. 2008. "Observaciones al capítulo 7 del Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008" (San Salvador: ASAFONDOS, 23 julio).
- Sorto, Francisco. 2009. "Deuda Previsional, Deuda Pública" (San Salvador, Intendente del SAP).
- . 2011. Respuestas a preguntas del consultor (San Salvador: Intendente de SAP, 1-3 febrero).
- Superintendencia de Pensiones de Chile (SAFP). 2009. *Boletín Estadístico* (Santiago).
- Superintendencia de Pensiones (SP). 2001a a 2010a. *Revista de Estadísticas Previsionales* (San Salvador).
- . 2002b a 2010b. *Boletín de Rentabilidad* (San Salvador).
- . 2006c a 2010c. *Memoria de Labores 2005 a 2009* (San Salvador).
- . 2005d a 2007d. *Cuadro de Mando Integral 2005-2009, 2006-2009, 2007-2009* (San Salvador).
- . 2004e. *Informe de Transición 1999-2004* (San Salvador).
- . 2004f. *Plan de Trabajo Institucional Período 2004-2006* (San Salvador).
- . 2005e. *Labor de la Superintendencia de Pensiones de Julio 2001 a Diciembre 2004* (San Salvador).
- . 2008d. *El Sistema de Ahorro para Pensiones: 10 Años de Existencia* (San Salvador).
- . 2011a. Serie de estadísticas sobre rentabilidad real 1999-2010 suministradas al consultor (San Salvador, marzo).
- . 2011b. "Comentarios a Informe Final" (San Salvador, 14 junio).
- Superintendencia del Sistema Financiero (SSF). 2009. *Ley de Titularización de Activos* (San Salvador: Colección Leyes del Sistema Financiero No. 13).
- . 2011. *Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero* (San Salvador: Colección Leyes del Sistema Financiero No. 18).
- Vega, Ana Lillian y Xochilt Hernández. 2006. *Migración, Recepción de Remesas, Mejora de Vida y Microempresas en El Salvador* (San Salvador).
- Zometa, José. 2010. "Inicia carrera por 2.5 Mlls. de votantes en el exterior." www.elsalvador.com, 23 noviembre.

ANEXO: ANÁLISIS DE REGRESIÓN

Un análisis de regresión lineal con multivariada (método de mínimos cuadrados ordinarios) ha encontrado que el nivel de cobertura de la PEA por las pensiones de seguro social en 18 países de la región (variable dependiente) es una función del grado de informalidad y la incidencia de pobreza (variables independientes). Se utilizaron tres juegos de cifras: procedentes de la CEPAL (2008), estadísticas de las instituciones de seguridad social y resultados de encuestas de hogares, todas alrededor de 2006 (Mesa-Lago y Castañeda-Angarita 2011).

En un primer modelo se usaron cuatro variables independientes: informalidad y trabajo por cuenta propia (como porcentajes de la PEA urbana ocupada), trabajo rural no asalariado (como porcentaje de la PEA rural ocupada) e incidencia de pobreza (como

porcentaje de la población total). La proporción de los trabajadores por cuenta propia o no asalariados rurales tuvo efectos insignificantes e inconsistentes sobre la cobertura de pensiones. Por el contrario, la proporción de informalidad en la PEA tuvo un efecto significativo negativo en la cobertura que decreció entre 1.27% y 0.89% por cada 1% de incremento en la informalidad, dependiendo de las cifras usadas. De igual manera, la incidencia de pobreza tuvo un efecto negativo pero inconsistente sobre la cobertura (incluyendo pensiones contributivas y no-contributivas). El modelo fue significativo y explicó alrededor de 90% de la variación en la cobertura de pensiones, pero tenía muchas variables independientes y sólo un número limitado de observaciones (16 países porque dos no tenían cifras completas).

Modelo 1: Cobertura de la PEA en pensiones con cuatro variables en América Latina 2006

| | Cifras CEPAL | | Cifras institucionales | | Cifras encuestas hogares | |
|----------------------------|--------------|----------------|------------------------|----------------|--------------------------|----------------|
| | Coef. | Error Estándar | Coef. | Error Estándar | Coef. | Error Estándar |
| Informalidad | -1.03** | 0.514 | -1.27* | 0.521 | -0.89** | 0.427 |
| Cuenta propia | -0.34 | 0.438 | -0.48 | 0.444 | -0.20 | 0.364 |
| Sector rural no asalariado | 0.31 | 0.190 | 0.32 | 0.193 | -0.12 | 0.158 |
| Incidencia de pobreza | -0.42** | 0.191 | -0.22 | 0.194 | -0.21 | 0.159 |
| Constante | 92.61* | 9.990 | 97.17* | 10.132 | 95.59* | 8.301 |
| No. observaciones | 16 | | 16 | | 16 | |
| Probabilidad > F | 0.000 | | 0.000 | | 0.000 | |
| R-cuadrado | 0.877 | | 0.877 | | 0.904 | |
| R-cuadrado ajustado | 0.833 | | 0.832 | | 0.870 | |

* Significativo al 95%

** Significativo al 90%

Debido a ello se empleó un segundo modelo restringido, que incluyó sólo las dos variables independientes significativas, el cual reforzó el resultado previo de que la relación es inversamente proporcional. La proporción de informalidad en la PEA tuvo un efecto negativo en la cobertura de pensiones: por cada incremento de 1% en la informalidad, la cobertura de pensiones decreció 1%. La incidencia de pobreza

también tuvo efecto negativo en la cobertura: por cada incremento de 1% en las familias con ingreso por habitante inferior al nivel de pobreza, la cobertura de pensiones disminuyó alrededor de 0,33%. Ambas variables independientes explicaron 85% de la variación en la cobertura de pensiones, pero la informalidad ejerció un efecto mayor que la pobreza.

Modelo 2: Cobertura de la PEA en pensiones con dos variables en América Latina 2006

| | Cifras CEPAL | | Cifras institucionales | | Cifras encuestas hogares | |
|-----------------------|--------------|----------------|------------------------|----------------|--------------------------|----------------|
| | Coef. | Error Estándar | Coef. | Error Estándar | Coef. | Error Estándar |
| Informalidad | -0.74** | 0.39 | -1.01* | 0.42 | -1.01* | 0.31 |
| Incidencia de pobreza | -0.50* | 0.22 | -0.36 | 0.23 | -0.33** | 0.17 |
| Constante | 89.16* | 12.01 | 94.64* | 12.67 | 94.06* | 9.63 |
| No. de observaciones | 18 | | 18 | | 18 | |
| Probabilidad > F | 0.000 | | 0.000 | | 0.00 | |
| R-cuadrado | 0.79 | | 0.77 | | 0.85 | |
| R-cuadrado ajustado | 0.76 | | 0.74 | | 0.82 | |

* Significativo al 95%

** Significativo al 90%

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Efectuadas por el consultor en San Salvador, entre el 28 de marzo y el 1 de abril de 2011, en algunas acompañado por Ricardo Córdova (los entrevistados se citan en el texto, identificados con la letra E después de la fecha).

Acevedo, Carlos, Presidente Banco Central de Reserva, 31 marzo.

Alvarenga, Melissa Inés, Jefa de Registro y Transferencias, FISDL, 20 marzo.

Amaya, José María, Secretario General CTD, 29 marzo.

Anaya, Oscar E., Director de Política Económica y Fiscal, Ministerio de Hacienda, 28 marzo.

Araujo, Carlos Enrique, Presidente de ANEP, 1 abril.

Argueta, Nancy, PNUD, 1 abril.

Cáceres, Carlos, Ministro de Hacienda, 1 abril.

Díaz Argueta, René Antonio, Gerente General de IPSFA; Gustavo A. Martínez, Auditor Interno; Manuel A. Serrano, Jefe Jurídico, y Rodolfo García, Jefe de Prestaciones, 30 marzo.

Funes, Walter, Gerente General Dpto. De Pensiones ISSS; Nora E. de Huiza, Jefa de Beneficios Económicos y Servicios, y Denis Jerez, Tesorero.

Martínez, Omar Iván, Superintendente de Pensiones; Francisco Sorto, Intendente de SAP, y Maritza de Ayala, Intendente de SPP, 30 marzo.

Molina, Sarahí, Secretaria General MUSYGES; Francisco Quijano, Secretario de Relaciones Exteriores, y Francisco Martínez, Asistencia Técnica, 31 marzo.

Novellino, René, Presidente de ASAFONDOS, María Arévalo, Presidenta AFP Confía, y Ruth de Solórzano, Presidenta AFP Crecer, 28-29 marzo.

Peñate, Guillermo, Gerente de Fideicomisos BMI, 29 marzo.

Pleitez, William, Coordinador del Informe de Desarrollo Humano PNUD y Carmen Lazo, Coordinadora Adjunta, 30 marzo.

Ramírez, Víctor, Superintendente del Sistema Financiero, 1 abril.

Rodríguez Celis, Andrés, Presidente INPEP, 1 abril.

Soto Menjívar, Edgar, Jefe del Dpto. Actuarial y Estadística ISSS, 31 marzo.

Tijerina, Luis, Economista Sector Social BID, 1 abril.

Trigueros, Álvaro, Gerente Sección Macroeconómica FUSADES, 29 marzo.

Quiñónez, Leslie, Secretaría Técnica de la Presidencia, 30 marzo.

Urquilla, Carlos, Secretario de Inclusión Social, 30 marzo.



Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo
Avenida La Revolución, Pasaje 6, Casa No.147
Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador
Teléfonos: (503) 2243-0406 y 2243-7816
Fax: (503) 2243-8206
Correo electrónico: contacto@fundaungo.org.sv

www.fundaungo.org.sv

Esta investigación ha contado con el apoyo de:



**ThinkTank
Initiative**
*Local research
for lasting solutions*

**Iniciativa
ThinkTank**
*Investigación local para
soluciones duraderas*